

КАФЕДРА ЮНЕСКО ПО АВТОРСКОМУ ПРАВУ И ДРУГИМ ПРАВАМ
ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ
ПРИ ГОСУДАРСТВЕННОМ УНИВЕРСИТЕТЕ – ВЫСШЕЙ ШКОЛЕ ЭКОНОМИКИ

ГЛАСНОСТЬ КАК ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

ПОД ОБЩЕЙ РЕДАКЦИЕЙ
ДОКТОРА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОРА М.А.ФЕДОТОВА

**ТРУДЫ
ПО ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ
СОБСТВЕННОСТИ
Том IX**

Москва – 2009

Издание осуществлено при финансовой поддержке Российского Авторского Общества, при содействии Творческого центра ЮНЕСКО и при информационно-правовой поддержке компании «КонсультантПлюс»

Труды по интеллектуальной собственности. Том IX. Гласность как предмет правового регулирования. Под общей редакцией д.ю.н., проф. М.А.Федотова – 2009. - с.

“Glasnost’ as a Subject of the Legal Regulation” Prof. Mikhail Fedotov (ed.) // ***“Proceedings of the Intellectual Property”*** (the annual bulletin of the UNESCO Chair on Copyright and Other Intellectual Property Rights, State University – Higher School of Economics). **Volume IX, 2009, ... p.**

This volume deals with the history of creation of the Russian legislation which was designed to guarantee and safeguard Glasnost’ understood as the freedom of information. Dr. Yuri Baturin’s article covers the drafting of the Soviet Law on Glasnost’ that took place in 1987-1989. Prof. Illaria Bachilo and Viktor Monahov, PhD, discuss in their articles various alternatives for the development of the legal basis of the people’s right to information.

There are also articles by various authors addressing the different aspects of Glasnost’ as applied to separate components of the public sphere, namely the judicial system (Judge Dr. Sergey Potapenko), mass media (Prof. Mikhail Fedotov), public broadcasting (Natalya Yakimovskaya), press in the Gorbachev era (Marina Savintseva, PhD), government budget process (Vera Parigina, PhD, and Dr. Astamur Tedeev), and NGOs activities (Iosif Dzyaloshinskiy, PhD). The book includes a lot of unique documents which have not been published before. This edition could be of interest to educators, scholars, researchers, students and post graduate students specializing in the Informational Law and Media Law as well as to parliamentarians, judges, lawyers, journalists and historians.

Бюллетень «Труды по интеллектуальной собственности» зарегистрирован Госкомпечати России 28.05.1999 г., свидетельство № 018878. Соучредители: Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим отраслям права интеллектуальной собственности, Федотов М.А. Адрес редакции и издателя: 101000, Москва, ул. Мясницкая, 20, ГУ-ВШЭ. Гл. редактор – Федотов М.А.

© Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности – издание в целом, 2009 г.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящий том «Трудов по интеллектуальной собственности» посвящен истории формирования российского законодательства о гласности. Идея собрать вместе материалы, отражающие многотрудный процесс формирования принципиально новой отрасли законодательства, впервые прозвучала в декабре 2007 года на традиционной конференции, ежегодно организуемой Институтом проблем информационного права к очередной годовщине принятия закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации». В тот момент предполагалось, что книгу придется озаглавить примерно так: «Двадцать лет бесплодных попыток принять Закон о гласности». Действительно, первому варианту проекта закона о гласности к тому моменту уже исполнилось двадцать лет, а перспективы принятия чего-либо подобного все еще казались туманными.

Однако именно следующий, 2008 год решительно изменил, казалось, совершенно безнадежную историю с законом о гласности. Нет, конечно, законопроект, созданный в горбачевскую эпоху, так и остался в архиве российской политической истории как нереализованная возможность демократизации страны. Но некоторые его идеи получили все-таки воплощение в принятых на рубеже 2008-2009 годов федеральных законах о доступе к информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, судов. В свою очередь, эти законы вобрали в себя многое из тех законопроектов о праве на информацию, о доступе к информации, о свободе информации и т.д. и т.п., которые вкатывались их авторами на законодательную лестницу, проталкивались, порой, даже через первое чтение, но неизменно скатывались в корзину для бумаг.

Теперь на смену проектам и идеям пришли конкретные федеральные законы – со всеми их достоинствами и недостатками. Как полнее реализовать эти достоинства, как эффективнее исправить недостатки – вот вопросы, на которые пытаются ответить авторы, собравшиеся в этой книге. И в этом им неоценимую помощь оказала кандидат юридических наук М.И.Савинцева, взявшая на себя труд научного редактора.

М.А.Федотов
Руководитель Кафедры ЮНЕСКО,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ,
Чрезвычайный и Полномочный посол
Российской Федерации

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ. ГЛАСНОСТЬ: ЧАСТЬ ОБЩАЯ

*Батурин Ю.М.,
профессор МГУ имени
М.В.Ломоносова, доктор юридических
наук*

ПОПЫТКА ГЛАСНОСТИ: К ИСТОРИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ НЕУДАЧИ

«Все хотят правды без утайки...»

Четверть века назад: забытый эпизод

Постановка задачи

Прецедента не оказалось

Элементы гласности в советском законодательстве

Покончить с общественной игрой в жмурки: историческая аналогия

Анатомия законопроектной работы

Что такое «гласность»?

Название закона

Структура закона

Варианты законопроекта

О праве граждан на информацию

«Болевые точки»

Цензура

«За семью печатями»

Статистика

Архивы

Библиотеки

Выборы

«Sunt certi denique fines»

Гарантии и ответственность

Гласность в жизни государства и общества

Структурные вариации

Идеи

Высшие органы власти

Местные органы власти

Альтернативное решение

Правоохранительные органы

Трудовые коллективы

Общественные организации

Памятник эпохи перестройки

Хотя гласность слово русское, и в любом языке лет двадцать назад было понятно без перевода, было бы ошибкой думать, что отношения гласности неизвестны мировому сообществу. Их стержень – право на информацию – опирается на солидные теоретические и законодательные основания, на обширную политическую практику. Этот богатый опыт

отражает определенные закономерности, которые невозможно обойти на поворотах истории.

Так, выяснилось, что особенности национальных решений проблемы укладываются в рамки одного из двух принципиальных подходов. В странах с богатыми демократическими традициями право доступа к информации предоставляется, в первую очередь, *гражданину*, а затем уже средствам массовой информации (СМИ), политическим партиям, деловым кругам и т.д. Напротив, при тех или иных ограничениях демократии вопрос о свободе информации подменяется лозунгом свободы прессы. Утверждается, что достаточно принять закон о печати, и тем самым обеспечивается право граждан на получение информации. При этом одновременно (и незаметно) достигаются два результата:

1) гражданин исключается из тех, кто имеет право непосредственного доступа к источникам информации;

2) формируется своеобразное понимание свободы информации исключительно как *права государства* информировать своих граждан не посредством обеспечения доступа к информации самих граждан, а через пресс-конференции, брифинги, вообще путем всякого рода *предоставления информации прессе*.

На этом пути, если СМИ перестают быть послушными, руль начинает вырываться из рук водителя. Поднимается шум вокруг прессы и свободы слова. До сих пор наша страна – и Советский Союз, и Российская Федерация шла по второму пути. Лишь с принятием в начале 2009 года Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который вступает в силу с 1 января 2010 года, наметилась возможность перехода на демократический путь.

«Все хотят правды без утайки...»

Четверть века назад: забытый эпизод

Если бы в 1985 году кто-то задумал составить частотный словарь лексики средств массовой информации, термин «гласность» наверняка оказался бы на первой странице. Особенно популярным он стал после того, как в 1986 году на XXVII съезде КПСС был поставлен вопрос о том, чтобы «сделать гласность безотказно действующей системой»: народ «должен знать не только то, что решается в государственном масштабе, но и то, какие решения принимаются местными партийными и советскими органами, администрацией предприятий и профсоюзами»; каждый гражданин должен «получать необходимую информацию о деятельности аппарата».¹ Сегодня ссылка на материалы партийного съезда в начале современной статьи может показаться архаичной, но тогда каждый сигнал от властей пусть о

¹ Материалы XXVII съезда КПСС. – М., Политиздат, 1986, с.55, 57, 60.

небольшом, но все же шаге к демократии моментально улавливался и усиливался в обсуждениях.

В Конституции СССР, других актах законодательства СССР и союзных республик формально закреплялись принципы и конкретные положения, которые, считалось, обеспечивали гласность в деятельности государственных и общественных органов, получение гражданами информации о процессах, происходящих в стране. Однако имевшиеся законодательные механизмы реально не работали, да и не предназначались для этого.

Сейчас трудно представить атмосферу тех лет, а ведь гласность в короткую эпоху перестройки действительно стала самым наглядным символом грядущих политических перемен. Гласность стремительно входила в жизнь, но велика была и опасность утратить это достижение. Одновременно в те времена происходил рост интереса и уважения к праву. Поэтому, чтобы закрепить, не утратить гласность, несколько наивно считалось важным закрепить ее с помощью специального закона. В принципе, идея вполне разумна, но реализовывать ее требовалось в сложных политических условиях. Тем не менее, такая попытка была сделана, и сегодня представляет собой весьма любопытный, хотя и малоизвестный эпизод в истории отечественного права.

Давайте перелистаем документы, сохранившиеся, главным образом, в личных архивах вовлеченных в ту законопроектную работу специалистов.

В конце 1987 года газета «Советская культура» провела «круглый стол», на который пригласила четверых известных ученых-юристов из Института государства и права Академии наук (АН) СССР. В публикации, занявшей целую полосу, среди любопытнейших мыслей и рассуждений почти затерялась одна маленькая строчка: «...разработан проект Закона о гласности»².

Первой на это скромное сообщение отреагировала... Би-Би-Си. Буквально на следующий день британская радиостанция по телефону попросила интервью у доктора юридических наук А.И. Щиглика, который произнес эти слова на «круглом столе». Еще днем позже обещанное интервью было дано (также по телефону) и в тот же вечер прозвучало в эфире. Советские средства массовой информации сообщение особенно не заинтересовало. Последовало несколько столь же кратких, как и в «Советской культуре», упоминаний о проекте.

Одно из наиболее «подробных» сообщений выглядело так: «Работники Прокуратуры СССР сообщили, что сейчас разрабатываются проекты законов о гласности и о печати, которые расширят возможности журналистов в получении необходимой и достаточной информации. И это сообщение мы считаем особенно важным. Ни для кого не секрет, что многие у нас еще думают, что сегодняшняя гласность — не что иное, как очередная «кампания», которая как всякая кампания не может продолжаться бесконечно. Готовящийся закон о гласности опровергает не только подобный

² «Советская культура», 1987, 22 дек.

скептицизм, но и выбивает почву из-под ног тех, кто надеется отсидеться в «тихой гавани, переждать перестройку»³. Как показало дальнейшее развитие событий, утверждение насчет «опровержения скептицизма» применительно к проекту закона гласности, оказалось несколько опрометчивым. Но об этом позже. Проследим дальнейшее развитие событий по средствам массовой информации.

Прошел месяц, и ведущая японская газета «Асахи симбун» прислала специального корреспондента, который побывал в Институте государства и права АН СССР, и опубликовала подготовленный материал на первой странице, отнеся его к важнейшим сообщениям. «В Советском Союзе, где тайны прячутся за глухой стеной, готовится проект закона о гласности, определяющий право граждан на информацию и обязанность органов власти и управления предоставлять эту информацию, – писала газета. – Существо проекта уже известно. Перспектива принятия закона зависит от загруженности сессий Верховного Совета СССР, ближайшая из которых намечена на лето... Итак, Советский Союз понемногу вступает в информационную эру и становится открытым обществом»⁴.

Следующим оказалось советское телевидение. Тележурналист Владимир Молчанов подготовил сюжет для популярной передачи «До и после полуночи», которая транслировалась по центральному телевидению 26 марта 1988 года.

Затем Агентство печати «Новости» (АПН) распространило заметку под заголовком «Каким будет закон о гласности»⁵. Хотя АПН и не избежало неточностей в формулировках, в ней довольно верно излагалось содержание законопроекта.

Стоит обратить внимание на то, что сообщения о проекте закона о гласности отделены друг друга неделями. При тогдашнем, насыщенном событиями темпе жизни, это явно означало работу цензуры, которая, конечно, не могла распространяться на зарубежные издания.

Информация о проекте закона разошлась и заинтересовала читателей. С другой стороны, полное отсутствие упоминаний о столь актуальном законопроекте в выступлениях представителей официальных органов позволяло думать, что «Строительная газета» со своим «опровержением скептицизма», пожалуй, поторопилась.

Ситуация немного изменилась после того, как главная партийная газета «Правда» сначала в передовой статье⁶, затем в заметках журналиста А. Ильина, посетовавшего (вполне, впрочем, справедливо) на отсутствие гласности в подготовке проекта закона о гласности,⁷ и, наконец, в специально посвященной этой теме беседе⁸ подтвердила, что проект существует, что это

³ «Строительная газета», 1988, 2 февр.

⁴ «Асахи симбун», 1988, 4 марта.

⁵ См.: По Советскому Союзу. Вестник Агентства печати «Новости», 1986, 15 апр.

⁶ См.: «Правда», 1988, 12 мая.

⁷ См.: «Правда», 1988, 18 мая.

⁸ См.: «Правда», 1988, 19 июня.

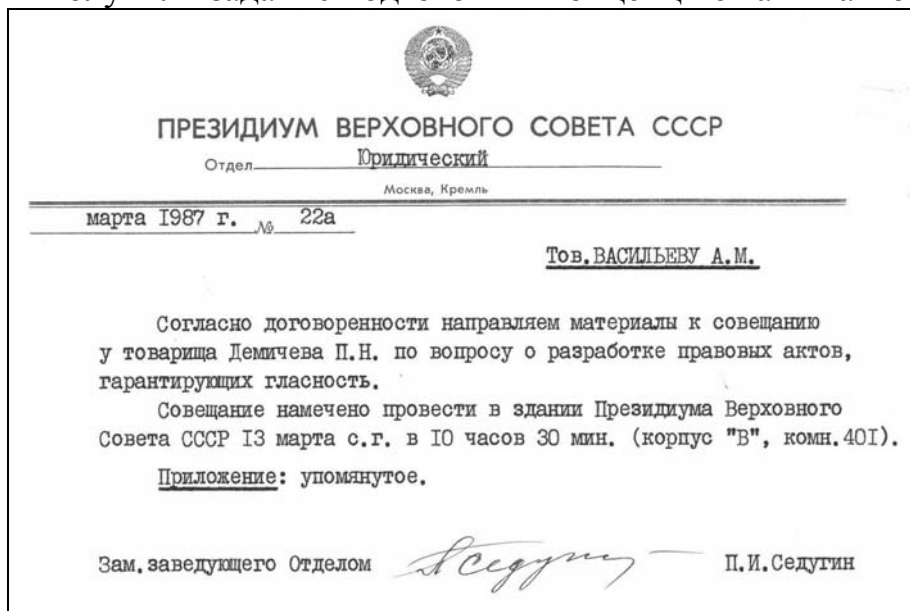
не фантом и не измышления безответственных лиц, принимающих желаемое за действительное.

После этого средства массовой информации практически потеряли интерес к проекту закона о гласности и затрагивали данную тему исключительно эпизодически. Так в «эпоху гласности» тема законодательного регулирования гласности ускользнула от внимания прессы. Это обязывает нас восполнить пробел и рассказать, как проект закона о гласности появился на свет.

Постановка задачи

На январском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС была поставлена задача разработки «правовых актов, гарантирующих гласность»⁹. Они должны были обеспечить максимальную открытость в деятельности государственных и общественных организаций, дать людям реальную возможность высказывать свое мнение по любому вопросу общественной жизни.

Вскоре ведущие юридические институты страны и ряд других учреждений получили задание подготовить концепцию таких актов.



Правовое регулирование гласности и установление ее юридических гарантий, в принципе, было возможно следующими путями:

- 1) издание специального, общего закона о гласности;
- 2) издание ряда специальных законов, обеспечивающих и развивающих основные права и свободы граждан в сфере гласности: свободы слова, мнений, печати, право на информацию и т.д.;
- 3) внесение специальных норм о гласности в действующее законодательство;
- 4) издание закона о тайне или об ответственности за нарушение гласности.

⁹ Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 27-28 января 1987 г. – М., 1987, с.33.

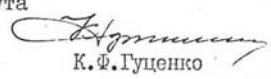
Первый вариант наиболее сложен. Аналога такого закона не было в практике ни одной страны. Достоинством общего закона о гласности явилась бы возможность сформулировать право на гласность, установить каналы реализации гласности и ее гарантии. Трудность состояла в формулировании понятия «гласность» и регламентации соответствующих общественных отношений. Наиболее демократичным представлялся четвертый вариант, в основе которого лежит принцип: разрешается все, что не запрещается законом. До той поры законодательная практика СССР (и социалистических стран) шла по пути реализации второго и третьего вариантов. Такой подход являлся компромиссным и характеризовался существенными недостатками, связанными с неполнотой правового регулирования, относительным разнобразием норм, хотя в большей мере, учитывал ведомственную специфику.

Предложения о разработке правовых актов, гарантирующих гласность, высказанные разными организациями, соответствовали всем четырем указанным вариантам.

Позиция Института государства и права АН СССР (ИГПАН) состояла в том, что во главе системы актов, гарантирующих гласность, должен быть специальный, генерализирующий закон о гласности (то есть первый вариант из приведенного перечня). Такой закон, будучи комплексным актом, включающим в себя нормы различных отраслей права, был призван установить принципы и основы отношений гласности, которые подлежали развитию и конкретизации в действующих и вновь принимаемых законах. Этот вариант считался наиболее целесообразным в тех условиях социально-политического развития советского общества, когда гласность необходимо было буквально внедрять в деятельность государственных органов.

	
ПРЕЗИДИУМ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА СССР	
Отдел <u>Юридический</u>	
Москва, Кремль	
2 марта 1987г.	№ 22 а
Тов. ВАСИЛЬЕВУ А.М.	
По поручению руководства направляется справка Института государства и права АН СССР по вопросу о разработке правовых актов, направленных на расширение гласности.	
О дне совещания в Президиуме Верховного Совета СССР по этому вопросу будет сообщено дополнительно.	
Приложение: на 16 лист.	
Заведующий Отделом	<i>П. И. Сабаев</i> П. И. Сабаев

Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства (ВНИИСЗ) считал необходимым двигаться по пути усовершенствования законодательства о гласности, внося изменения и дополнения в действующие нормативные акты, а также подготовив и издав ряд новых актов принципиального характера, гарантирующих гласность. Во главе системы таких актов ВНИИСЗ видел Закон СССР «Об усилении гласности в деятельности государственных и общественных организаций в СССР». Закон предполагался комплексным актом, включающим в себя нормы различных отраслей права, и был призван установить принципиальные основы и отправные положения расширения гласности в Советском государстве. Необходима была и их конкретизация в действующих или принимаемых вновь законодательных и подзаконных актах. Поэтому наряду с принятием указанного Закона предлагалось провести «инвентаризацию» законодательных, правительственных и ведомственных актов Союза ССР и союзных республик на предмет развития и усовершенствования в них нормативных положений о гласности, так как принятие Закона не снимало потребности в специальном регулировании вопросов гласности во многих актах отраслевого законодательства.

 Министерство юстиции СССР ВСЕСОЮЗНЫЙ ОРДЕНА «ЗНАК ПОЧЕТА» НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ СОВЕТСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА Москва, 125438, Михалковская ул., д. 65 к. 1 тел. 450-01-69		Первому заместителю Председателя Президиума Верховного Совета СССР
25.02.89 № 01-15-02 На № _____ от _____		товарищу ДЕМИЧЕВУ П.Н.
Уважаемый Петр Нилович!		
Направляются предварительные предложения о разработке правовых актов, регламентирующих дальнейшее развитие и расширение гласности в Советском государстве, подготовленные по Вашему поручению во Всесоюзном научно-исследовательском институте советского законодательства.		
Директор института  К.Ф. Гуценко		

В частности, следовало бы внести ряд изменений и дополнений в законодательные акты о Советах различных звеньев, о депутатах (например, расширить перечень вопросов, решения по которым принимается исключительно на сессиях Советов народных депутатов), об опубликовании

нормативных актов, об уголовном и гражданском судопроизводстве, в жилищное законодательство и т.п.

В актах жилищного законодательства следовало бы установить обязательность доведения до общего сведения списка поставленных на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, для получения жилого помещения в домах государственного и общественного жилищного фонда, а также граждан, желающих вступить в члены жилищно-строительных кооперативов, списков очередности предоставления жилых помещений в домах государственного и общественного жилищного фонда, а также в домах жилищно-строительных кооперативов. Проект списка лиц, которым намечается предоставить жилое помещение, прежде чем он будет утвержден, должен быть предварительно доведен до всеобщего сведения.

Кроме того, при подготовке предусмотренных Планом законопроектных работ СССР на 1986-1990 гг. законов о порядке всенародного обсуждения и голосования по крупным вопросам жизни страны, а также обсуждения населением проектов решений местных Советов, о печати и информации актов первого раздела Плана вопросам повышения гласности должно быть уделено самое серьезное внимание. В них уместно более детально и конкретно регламентировать положения, которые в принципиальном плане будут решены в Законе об усилении гласности.



Академия наук СССР
Ордена Трудового Красного Знамени
ИНСТИТУТ
ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
119841, Москва, Г-19, ул. Фрунзе, 10
тел. 291-88-16
Р. сч. № 110018 в Киевском отделении
Госбанка

Кандидату в члены Политбюро
ЦК КПСС, первому заместителю
председателя Президиума
Верховного Совета СССР
товарищу Демичеву П.Н.

26.09.57 № 04-2115.1

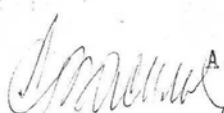
На № _____

Глубокоуважаемый Петр Илович!

В соответствии с Вашим поручением направляю материалы к проекту закона о гласности, подготовленные Институтом государства и права АН СССР. В прилагаемом материале излагается возможная концепция проекта закона, его структура и предложения по содержанию отдельных разделов. Представляемый материал носит предварительный характер, и работа над ним продолжается.

Приложение: Справка "К концепции закона о гласности"
на 15 стр.

Заместитель директора Института
профессор



А.М.Васильев

После обсуждения ряда конкурирующих и альтернативных вариантов концепцию ИГПАН признали предпочтительной, и Институту было поручено разработать проект Закона о гласности. Для работы над проектом была создана рабочая комиссия, которую возглавил заместитель директора ИГПАН, доктор юридических наук А.М. Васильев. От Института государства и права АН СССР в состав комиссии вошли доктора юридических наук В.П. Казимирчук, Б.М. Лазарев, Р.З. Лившиц, Е.А. Лукашева, Н.С. Малеин, И.Л. Петрухин, И.М. Степанов, В.А. Туманов, А.И. Щиглик, кандидаты юридических наук Ю.М. Батурин (ученый секретарь комиссии), Н.П. Колдаева, И.Ш. Муксинов, М.В. Пучкова, Л.А. Ревенко, Н.Г. Старовойтов, В.И. Чехарина, младший научный сотрудник К.Н. Пчелинцева (секретарь комиссии). К работе комиссии были привлечены и представители других организаций: доктора юридических наук В.И. Васильев (в то время заместитель главного редактора журнала «Советы народных депутатов»), О.Э. Лейст (юридический факультет Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова), Л.В. Лазарев и А.С. Пиголкин (ВНИИСЗ Министерства юстиции СССР), А.Я. Слива (Всесоюзный юридический заочный институт), кандидаты юридических наук В.А.

Кряжков (Свердловский юридический институт имени В.А. Руденко), В.И. Максимовский и Е.А. Павлоцкий (ВНИИСЗ), В.Н. Монахов (Ленинград), Н.А. Хаванский (Президиум Верховного Совета СССР), А.С. Сучилин (Министерство юстиции СССР) и другие.

Проект Закона о гласности был подготовлен в течение трех месяцев – с марта по май 1987 года. На завершающем этапе над текстом законопроекта работала редакционная группа: А.М. Васильев, Б.М. Лазарев, Р.З. Лившиц, В.А. Туманов, Ю.М. Батурин. К июню 1987 года. Проект Закона о гласности был передан в Президиум Верховного Совета СССР. Месяц ушел на сбор и систематизацию замечаний различных учреждений, общественных организаций, творческих союзов и т.д. После обсуждения замечаний, предложений и соответствующей корректировки законопроекта работа над ним продолжалась в обычном порядке в Президиуме Верховного Совета СССР. 23 ноября 1987 года в здании Президиума Верховного Совета СССР, в Малом зале состоялось совещание по проекту Закона о гласности. Это была последняя официальная информация о законопроекте.

Постепенно информация о судьбе проекта становилась все более скудной, доносилась «через третьи руки», пока вообще не затерялась где-то в «коридорах власти». Слабая вспышка интереса к этой теме со стороны средств массовой информации, последовавшая в начале 1988 года, ситуацию особенно не прояснила.

Конечно, причины задержки законопроекта были, а именно:

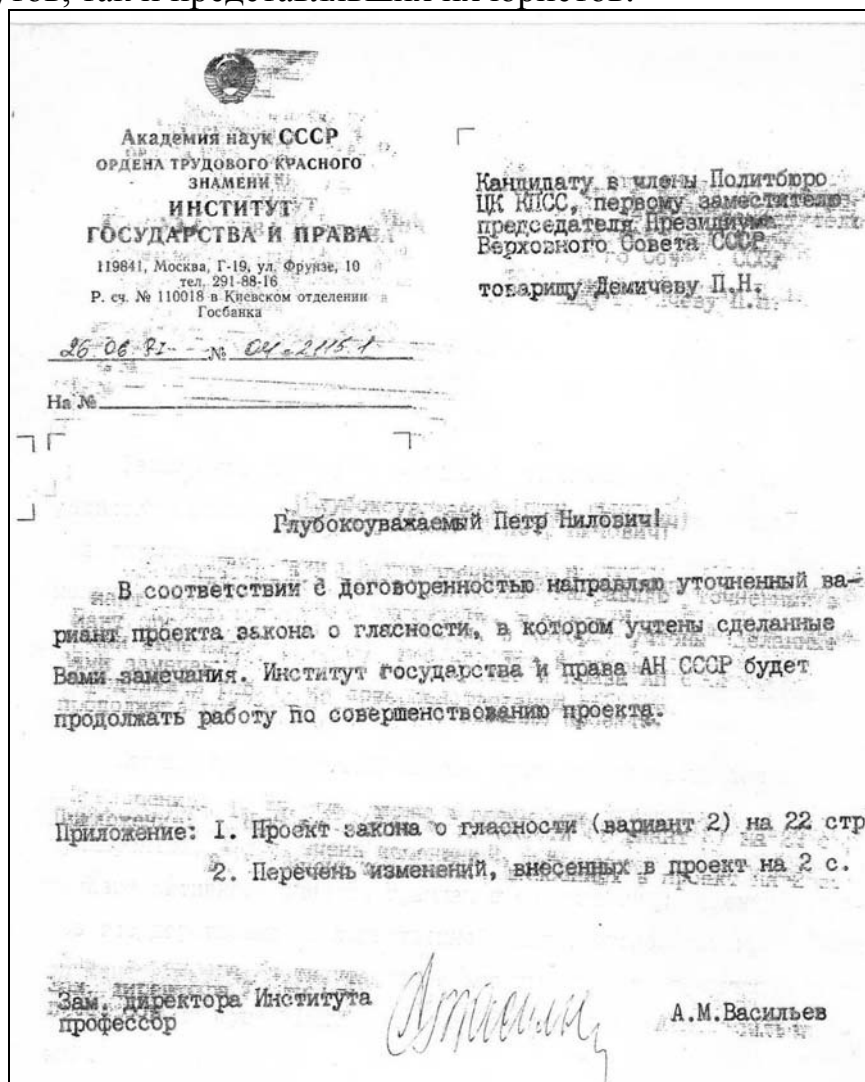
- 1) несовершенство самого проекта, подготовленного в предельно сжатые сроки;
- 2) то был период интенсивного законотворчества, принимались многие важные законы, и закону о гласности, идея которого возникла достаточно внезапно, и которого не было в плане законопроектных работ, пришлось потесниться;
- 3) проект закона о гласности предполагалось издать «в пакете» с проектом закона о печати и других средствах массовой информации; последний же долгое время находился в разработке;
- 4) у проекта закона о гласности были свои противники – как политические, так и те, кто отвергал эту идею в принципе, по юридическим соображениям;
- 5) наконец, ожидание предстоящей XIX Всесоюзной партконференции и ее решений на этот счет.

После партконференции поменялись приоритеты: на повестку дня встала реформа политической системы советского общества, и поэтому, в первую очередь, необходимо было внести изменения в Конституцию СССР, касающиеся структурных изменений, а потом уже заниматься характеристиками функционирования политической системы, такими, как гласность и открытость. Политически выгодный момент для принятия закона о гласности был упущен.

Прошло почти два года с момента завершения работы над проектом в Институте государства и права АН СССР, когда прозвучало последнее

упоминание о нем. М.С. Горбачев, выступая в декабре 1988 года в Организации Объединенных Наций, перечисляя проекты подготовленных в Советском Союзе новых законов, отметил в их числе и закон о гласности¹⁰. Принимавшие участие в разработке законопроекта специалисты восприняли этот сигнал с надеждой. Вскоре, однако, стало ясно, что Верховный Совет СССР окончательно преградил путь проекту. В контексте ретроспективного анализа подчеркнем этот любопытный факт: высший орган советской власти дал «красный свет» проекту, настойчиво продвигаемому высшим органом коммунистической партии!

Думается, что история этой законопроектной работы представляет не только юридический, но и простой человеческий интерес. По сути, это история движения коллективной юридической мысли на протяжении очень короткого временного интервала – всего трех месяцев. Мы попытаемся проследить ее ход, воспроизводя логические ходы и позиции участников – как институтов, так и представлявших их юристов.



Прецедента не оказалось

¹⁰ См.: «Известия», 1988, 8 дек.

Работа началась с изучения зарубежного законодательного опыта. В те времена было принято разделять опыт «буржуазных» и «социалистических» стран. К первому положено было относиться весьма критически, зато ссылаясь на второй старались обосновать даже робкие шаги к демократизации, которые без такого подкрепления имели немного шансов.

Было констатировано, что к описываемому периоду в «буржуазных» странах действовали различные законы о свободе информации, законы о доступе граждан к информации и т.п. Особенно развитым оказалось законодательство скандинавских стран и США. Назовем некоторые из них: Финляндия («Акт о публичном характере официальных документов»), Швеция (раздел Конституции «Об открытом характере официальных документов»), Дания («Акт о публичном доступе к документам, хранящимся в административных архивах»), Норвегия («Акт о публичном доступе к административной информации»), США («Закон о свободе информации», «Акт об охране тайны частной жизни», «Законы о правлении при солнечном счете», т.е. об открытом управлении). Подобные законы действовали также в Австралии («Закон о свободе информации»), Австрии («Акт о федеральных министерствах»), Канаде («Зеленая папка, или Законодательство о публичном доступе к правительственной информации»), Нидерландах («Акт о доступе к административной информации»), Франция («Закон о доступе к документам администрации») и во многих других странах.

В ходе анализа информационного законодательства указанных стран выделили общие для них принципы разработки законодательства и доступа граждан к информации.

Основное требование состояло в том, что нормативные акты, которыми регулировался доступ к информации, принимались высшим законодательным органом – подзаконные акты, как правило, не допускались (хотя практика, конечно, знала и исключения).

Принятые законы проходили проверку на соответствие конституции и по существу являлись механизмом реализации конституционного права граждан на информацию. Законодательство распространялось как на высшие, так и на местные органы власти и управления, от которых требовалось делать перечни всех видов контролируемой ими информации доступным, а заседания – открытыми.

В информационном законодательстве устанавливались общие принципы доступа к информации, круг допускаемых лиц, формы доступа, процедуры обжалования и защиты нарушенного права на информацию, ответственность лиц, виновных в нарушении этого права.

Поскольку секретная информация все же существует, законодательно определялись виды секретных документов (или критерии секретности) и сроки их рассекречивания. Секретность является исключением, а не правилом. Иначе говоря, существует презумпция открытости любой информации. Бремя доказывания секретности информации лежит на государственных органах. Информация, считающаяся секретной, указывается

в акте, являющейся частью законодательства об информации. Ведомственное расширение, толкование и детализация секретности запрещены.

Итак, все названные страны исходили из того, что, во-первых, существуют области, секретность которых должна быть гарантирована, и, во-вторых, перечень их должен быть открытым. Большинство стран считали, что именно законодательная власть определяла области секретности.

Также должна обеспечиваться и охрана частной сферы жизни граждан, и возможность доступа граждан к информации, касающейся их лично. Хранимая в государственных органах личная информация о гражданине доступна для него, как для ознакомления с ее содержанием, так и для внесения поправок в искаженную или устаревшую информацию. Гражданин имеет право обжаловать действия лиц, допускающих искажение информации, в судебном порядке. Государственные органы не имеют права вносить информацию в свои банки данных без согласия гражданина, а в случае такого согласия обязаны информировать гражданина о хранящихся сведениях, об их дополнениях и изменениях. Запрещается хранить информацию о гражданине, связанную с осуществлением им конституционных прав и свобод (слова, мнений, печати, собраний и т.п.). Не допускается использование данных о гражданине против него и раскрытие этой информации третьим лицам. Для надзора за законностью сбора и использования информации о гражданах создаются специальные комиссии.

Гражданин, желающий получить информацию, не подпадающую под защиту секретности или частной сферы жизни, не обязан объяснять причины своего запроса. Он вправе требовать информацию как лично, так и по почте, телефону и т.п. В случае невозможности предоставить информацию государственный служащий обязан обосновать свой отказ в письменном виде. Отказ является основанием для обжалования в установленном порядке, чаще всего, судебном.

В целом, такое законодательство признавалось гибким и открытым для поправок. Но отмечались и недостатки. Так, обычно «официальной» считалась информация только исполнительной власти. Тем самым выводился из обращения широкий круг информации законодательных, судебных органов, политических партий, общественных организаций. Как правило, право граждан знать, что делают государственные органы, подменялось правом знать, что они уже сделали, какие вынесли решения. Таким образом, граждане исключались из процесса принятия решений. Проекты решений законодательство всех буржуазных стран рассматривало как внутренние, то есть закрытые. Правда, межведомственная переписка иногда считается открытой для общественности. Отмеченные недостатки было решено преодолеть в подготавливаемом законопроекте.

Информационное законодательство буржуазных стран в целом давало богатый материал для размышлений над возможными путями развития гласности.

В законодательстве социалистических стран, к сожалению, прецедента не нашлось: специального, обобщающего акта о гласности не было. Но

имелись нормативные акты разных уровней, в которых регламентировалось право граждан получать открытую информацию по вопросам, затрагивающим их интересы. Специалисты выделили и обобщили все, что можно было использовать в качестве аргументации для, как тогда говорили, «директивных органов». Коль скоро нечто уже являлось обычной практикой для социалистических стран, то не противопоказано и для СССР.

Гласность как правовой институт, в законодательстве этих стран закреплялась двумя способами:

а) путем издания ряда специальных законов: законы о печати (Польская народная республика (ПНР), Социалистическая республика Румыния, Венгерская народная республика), о контроле за публикациями и информацией (ПНР, Социалистическая федеративная республик Югославия (СФРЮ)), закон об основах системы общественного информирования (СФРЮ), иные акты, такие как Указ о работе с критическими публикациями (Народная республика Болгария) и некоторые другие.

б) путем включения норм о гласности в законы об организации и деятельности государственных органов и общественных организаций. В этом случае нормы о гласности не собирались в одном законодательном акте, а распределялись по ряду законов, регулировавших деятельность конкретных органов (высших и местных представительных учреждений, органов управления, правоохранительных органов, общественных организаций и т.д.).

Конституции и регламенты работы высших органов власти всех социалистических стран декларировали принципы информирования, открытости заседаний органов власти, обнародования государственных решений, предоставления возможности средствам массовой информации давать отчеты о работе государственных органов. Почти во всех социалистических странах приняты законы о печати и других средствах массовой информации. Это было особенно важно, потому что в Советском Союзе идея принять закон о прессе вызывала аллергию у «директивных органов».

Помимо издания специальных законов (о печати, о контроле за публикациями и информацией, об основах системы общественного информирования, о работе с критическими публикациями и т.д.) нормы, обеспечивающие гласность, включались в законодательство о деятельности государственных органов и общественных организаций.

Пределы гласности устанавливались нормативными актами, содержащими положения, связанные с охраной государственной тайны и регламентацией доступа к государственным архивам и статистике.

По пути развития гласности шла и политическая практика: несмотря на отсутствие законодательного регулирования некоторых видов отношений информационного характера, становились все более традиционными пресс-конференции, брифинги, заявления для прессы, информирование о заседаниях органов власти и управления, и даже предоставление информации по телефону.

Во многом, например, в урегулировании деятельности средств массовой информации, социалистические страны ушли от СССР далеко вперед. Всеобъемлющий учет их опыта оказался весьма существен для разработки закона о гласности.

Элементы гласности в советском законодательстве

Нельзя было не обратиться и к имеющемуся в СССР законодательному опыту. Анализ действующего советского законодательства показал, что оно содержит ряд норм, закрепляющих *принцип* гласности в деятельности государственных органов и общественных организаций, судебных органов и т.д. (Конституция СССР – ст.ст.5, 9, 94, 157; Регламент Верховного Совета СССР – ст. 2, 18 и др.; Закон о Совете Министров СССР – ст.3; Указ Президиума Верховного Совета СССР от 1 сентября 1980 года «Об организации работы с наказами избирателей» – ст.14; и т.д.).

Можно сказать, что гласность как *принцип деятельности* государственных и общественных организаций, других субъектов политической структуры советского общества уже был закреплен в действующем законодательстве. Анализ указанных норм показал, что гласность в советском законодательстве рассматривалась как *политический институт*. Однако поставленная задача нацеливала на усиление правовых гарантий гласности. Это требование и легло в основу разрабатываемой концепции закона о гласности.

Покончить с общественной игрой в жмурки: историческая аналогия

Понятие гласности, сходное с тем, что вкладывали в его содержание в 1990-х годах (право человека выражать свое мнение относительно правительственных мер и учреждений, свобода и публичность слова устного и свобода слова печатного) сформировалось в XIX веке, в период Крымской войны. Отсутствие гласности должно было привести и привело к резкому кризису. Он наступил, когда Россия узнала о своих поражениях в войне, о сдаче Севастополя. В правительственных кругах стали осваивать новые идеи: «Мысли, которые принуждены укрываться, остаются без всякого контроля, без всякого обсуждения и тем самым гораздо легче могут сделаться впоследствии опасными... Они могут составить систематическую оппозицию, которая и без журнальных статей и мимо стоокой цензуры получит в обществе значение, вес и влияние... Следует опасаться действий и последствий насильственного молчания»¹¹.

В 1859 году Советом Министров было признано, что «оглашение в печатных сочинениях и журнальных статьях о существующих беспорядках и злоупотреблениях может быть полезным в том отношении, что этим способом представляется правительству возможность получать сведения

¹¹ Цит. по: Розенберг Вл., Якушкин В. Русская печать и цензура в прошлом и настоящем. – М., 1905, с.73.

независимо от официальных источников и некоторые из этих сведений могут послужить поводом к проверке сведений официальных и к принятию надлежащих по усмотрению мер»¹².

С некоторым расширением гласности в общественной жизни наступило известное оживление. Постепенно приходило понимание того, что «излишняя цензура делает невозможною всякую общественную критику, а общественная критика необходима для самого общества, ибо без нее общество лишается сознания, а правительство лишается общественного ума... Умственная жизнь иссыкает в своих благороднейших источниках, и мало-помалу в обществе растет то равнодушие к правде и нравственному добру, которого достаточно, чтобы отравить целое поколение и погубить многие за ним следующие»¹³.

Несмотря на некоторое расширение гласности в это время, продолжали выходить распоряжения «не давать хода вредным умозрениям...с тенденциями к политическим преобразованиям», «быть осмотрительнее в пропуске статей, которые делают из журналов какую-то уголовную палату, а из всех чиновников и администраторов, без разбора, лиц, подсудимых журнальному суду»¹⁴. Потребности времени пытались реализовать старыми средствами, поэтому все успехи, связанные с гласностью, носили случайный характер и оказались непрочными. Существовавшие гарантии гласности обеспечивались не судом, а административной властью, которая сама определяла рамки допустимого.

Как свидетельствует история, гласность можно зажать, но не искоренить, а зажать гласность – значит сжать тугую пружину и ждать, когда она распрямится. Проблема формулировалась так: «Если мы теперь стоим перед гордиевым узлом запутанных и нерешенных дел первейшей государственной важности, это – естественный результат системы зажимания рта... Все хотят правды без утайки, как бы порою ни была горька эта правда; все убеждены в необходимости покончить с общественной игрой в жмурки, которая у нас...к общему стыду и несчастью, продолжалась слишком долго: все видят в широкой гласности и в полной терпимости ко всем без исключения оттенкам общественной мысли залог возрождения отечества к новой жизни»¹⁵.

Восприятие ситуации и в «верхах» и в «низах», в 1980-х годах в Советском Союзе было очень схожим. В прессе тех лет без труда можно найти множество высказываний аналогичных приведенным, высказанным более чем за столетие до того.

Анатомия законопроектной работы

¹² Там же, с.76.

¹³ Там же, с.79-80.

¹⁴ Сборник постановлений и распоряжений по цензуре с 1720 по 1862 год, – СПб, 1862, с.418, 416.

¹⁵ Розенберг Вл., Якушкин В., указ. соч., с.108, 109.

Что такое гласность?

Что такое «гласность»? – вот первый вопрос, который встал перед участниками разработки проекта Закона о гласности. В самом деле, прежде чем говорить о структуре закона, о составе норм, необходимо уточнить предмет регулирования и дать нормативную дефиницию гласности. Надо сказать, что взгляды по этому вопросу поначалу резко различались. Первый шаг – формирование общего понимания гласности – был одним из самых трудных. Проследим, как это происходило.

Гласностью О.Э. Лейст назвал широкое, свободное общественное обсуждение значительных событий и проблем в жизни страны, а также международной обстановки, на основе своевременной, достоверной и полной информации, предоставляемой гражданам, их объединениям и коллективам средствами массовой информации, государственными органами (должностными лицами) и общественными организациями. Он полагал также, что речь должна идти не столько об исчерпывающем определении гласности вообще, во всех ее проявлениях, на всех уровнях и во всех подробностях, а о расширении гласности как об одном из основных направлений развития политической системы советского общества, дальнейшего развития социалистической демократии, поскольку именно так проблема гласности определена статьей 9 Конституции СССР и ставится в партийных решениях, начиная с XXVII съезда КПСС. Последнее предложение, однако, не нашло поддержки, ибо более целесообразным представляется закон о предмете, нежели об изменении предмета.

Ряд ученых, хотя и по-разному, но попытались сформулировать принцип гласности. Так, по определению Е.А. Лукашевой, гласность – это принцип социалистической демократии, определяющий характер взаимоотношений государственных, хозяйственных органов, общественных организаций и граждан, заключающийся:

- а) в открытости и доступности для граждан информации о деятельности данных органов и организаций;
- б) в изучении и учете общественного мнения, предложений и критических замечаний граждан по улучшению работы этих органов;
- в) в праве граждан свободно выражать свое мнение по любым вопросам государственной, хозяйственной и общественной жизни, вносить свои предложения, критиковать недостатки;
- г) в информировании граждан о мерах, принятых по их замечаниям и предложениям;
- д) в обязанности органов и организаций отвечать на любые запросы и обращения граждан о деятельности органов и организаций, за исключением тех ее аспектов, которые: составляют государственную или служебную тайну; затрагивают права и интересы других лиц;
- е) в обязанности граждан не использовать полученную информацию в ущерб интересам общества и государства, правам и интересам других лиц.

Гласность, как ее определил В.А. Кряжков, – это принцип социалистической демократии, обеспечивающий такой режим политической жизни, когда государственные и общественные органы действуют открыто и систематически информируют население о своей работе, превращая ее в общественное с целью повышения эффективности деятельности данных органов и развития социалистического самоуправления народа (О.Э. Лейст предложил более подробную трактовку целей гласности: расширение реальных возможностей граждан и их объединений активно участвовать в идеологической, культурной, духовной, политической жизни общества, в управлении государственными или общественными делами, влиять на решение вопросов и проблем общегосударственного и местного значения, содействовать развитию социалистического самоуправления и участвовать в нем. Или, как вариант: ориентация общественного мнения на максимально полное раскрытие возможностей развития, заложенных в природе социализма, объективную оценку достижений, трудностей и недостатков, поддержку и развитие коллективной заинтересованности в разработке путей и способов совершенствования социалистического общества).

Взгляд на гласность как на принцип столь же уязвим, сколь и привлекателен. Закон ведь создается не для конкретизации принципа, а для регулирования определенной сферы общественных отношений. Правда, трудность состояла в том, что гласность связана с чрезвычайно широким кругом разноплановых общественных отношений. Здесь можно было поддаться искушению обойти эту трудность, сосредоточившись на толковании гласности исключительно как принципа. Но в таком качестве закон о гласности становился в известном смысле законом о демократии. И возникал вопрос: а не нужно ли тогда разработать законы и об иных принципах – «закон о демократическом централизме», «закон о социалистическом интернационализме», «закон о социалистической законности» и т.д. Поэтому, как справедливо отметил И.М. Степанов, гласность ни в коем случае нельзя было сводить только к принципу демократии. Гласность нужно было связывать, прежде всего, с самим понятием, сущностью и формами выражения, реализации советской государственной власти как власти открытой и доступной для всех. Впрочем, не в меньшей степени, чем на государственность гласность должна была распространяться на все формы и методы организации политической системы, на весь политический процесс. Отсюда возможно было вывести и общесоциологическое, и нормативное определение гласности.

В общесоциологическом, политологическом понимании гласность – это и постоянно действующая система, и образ жизни, и нравственно-этническая ценность, норма поведения. В нормативно-юридическом плане, т.е. как статья закона, которая, по мнению И.М. Степанова, должна называться «Гласность и социалистическая демократия», она могла быть сформулирована следующим образом:

«Гласность – политико-правовой принцип советской социалистической демократии, социалистического самоуправления народа во всех областях

государственной, хозяйственной, социально-культурной и общественно-политической жизни страны.

Формирование и деятельность всех государственных и общественных организаций, трудовых и территориальных коллективов строится на основе полной гласности.

Свободное и открытое участие граждан в управлении всеми государственными и общественными делами в выработке и проведении в жизнь государственной политики гарантируется Конституцией СССР, всем советским законодательством.

Несоблюдение, искажение или иные нарушения требований и принципа гласности, как-то: бюрократизм, субъективизм, гонения за критику и т.п., – несовместимые с высокими идеалами социалистической демократии или ущемляющие права, свободы и законные интересы граждан, влекут за собой коллективную или индивидуальную ответственность государственных, общественных органов и должностных лиц в соответствии с настоящим Законом».

Насколько неочевидной является трактовка гласности как политико-правового принципа, показывает последовательная смена взглядов на его закрепление в тексте проекта. В первом, рабочем его варианте, в преамбуле гласность описывалась как «принцип социалистической демократии, обеспечивающий такой режим политической жизни, в соответствии с которым граждане осуществляют свои конституционные права и свободы:

- слова печати, собраний, митингов (ст. 50 Конституции СССР);
- критики недостатков в работе государственных органов, общественных организаций и получение ответов на критику (ст. 49 Конституции СССР);
- всенародного обсуждения наиболее важных вопросов государственной жизни (ст. 5 Конституции СССР)».

И только следом, в статье 1, давалось нормативное содержательное определение гласности. Позднее всякое упоминание о гласности как о принципе из преамбулы было исключено. Однако принцип перекечевал из преамбулы в статью первую в следующем виде: «Гласность – принцип социалистической демократии, определяющий характер взаимоотношений государственных, хозяйственных органов, общественных организаций, с одной стороны, и граждан – с другой». А содержание бывшей первой статьи сместилось в статью 2. Преамбула одного из вариантов проекта начиналась со слов: «Дальнейшее развитие социалистической демократии требует расширения гласности – важнейшего принципа деятельности политической системы». В нормативной части проекта о принципе гласности не упоминалось. В более поздних вариантах вообще ничего не говорилось о принципе гласности. Впоследствии, в процессе работы над проектом уже в рабочей группе в Верховном Совете СССР, в преамбуле вновь появлялась формула «гласность – важнейший конституционный принцип...».

Но вернемся к определению гласности. Позиция В.А.Туманова сводилась к тому, чтобы избежать неоправданного расширения понятия «гласность» и определить его неявным способом:

«Деятельность государственных органов, общественных организаций и должностных лиц строится на основе гласности, что выражается:

- а) в открытости их деятельности;
- б) в праве граждан, их объединений, других организаций на получение информации;
- в) в обязательности учета общественного мнения при принятии важных решений по вопросам государственной и общественной жизни;
- г) в широкой публикации статистических и иных данных, сведений и материалов о государственной и общественной жизни».

Надо сказать, что сама идея оказалась очень удачной, и именно по этой схеме шла работа, пока В.П. Казимирчук не придал делу новый поворот, предложив говорить о *праве на гласность*. Соответствующую статью сформулировали так:

«Граждане СССР имеют право знать, свободно выражать свое мнение, участвовать в обсуждении и принятии решений по всем вопросам внутренней жизни и внешней политики государства.

Деятельность государственных органов, общественных организаций, трудовых коллективов и должностных лиц строится на основе гласности, что выражается:

в открытости их деятельности и в доступности для граждан соответствующей информации, представляющей общественный или личный интерес;

в систематическом информировании трудящихся о предполагаемых или принятых решениях, о мерах, принимаемых по заявлениям, предложениям, обращениям и жалобам граждан;

в осуществлении гражданами контроля за гласностью в деятельности государственных органов и общественных объединений и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов личности».

И.М. Степанов отметил, что лучше в таком случае говорить о правах граждан на гласность и дополнить их. В частности, правом влияния на процессы информирования как непосредственно – путем использования каналов прямой демократии (выборы, письма, заявления на собраниях, решение активов и т.д.), – так и через органы государственных и общественных организаций, депутатов, выборных или назначаемых должностных лиц.

Но здесь тоже возникало много вопросов и трудностей. Например: что такое право на гласность? Нужно ли его понимать как некое комплексное право? Можно ли его сформулировать как субъективное право? И почему бы тогда наряду с правом на гласность не говорить и о «праве на демократию», «праве на законность». Итак ситуация здесь аналогична той, которая возникает при определении гласности как принципа.

Вообще уйти от формулирования принципов, как своеобразной «системы координат», оказалось не так просто. В первом варианте проекта содержалась даже статья, названная (!) «Принципы гласности»:

1) Деятельность государственных органов, общественных организаций и должностных лиц носит открытый характер.

2) Информация, представляющая общественный и государственный интерес, является доступной для граждан и их объединений.

3) Информация, затрагивающая права и законные интересы гражданина, является доступной для него.

4) Мнения граждан, их общественных организаций, трудовых коллективов и иных объединений по вопросам государственной, хозяйственной и общественной жизни выражаются свободно.

5) Мнения граждан, выраженные в коллективном и индивидуальном порядке, учитываются при принятии решений по вопросам государственной и общественной жизни.

6) Граждане, их общественные организации, трудовые коллективы и иные объединения информируются о принятых решениях, о работе государственных и общественных органов, а также о характере, порядке и результатах учета их мнений при принятии решений по вопросам государственной и общественной жизни.

Чтобы придать этой статье более жесткое, более нормативное звучание, И.М.Степанов предложил назвать ее «Требования принципа гласности». Впоследствии от этого подхода отказались: «принципы» или «требования» частью вошли в определение гласности, частью были сформулированы в перечне прав и обязанностей ряда отдельных статей.

При узкой трактовке гласности все эти сложности как бы сводились на «нет». Н.П. Колдаева считала, что гласность следует рассматривать как открытость деятельности государственных органов, общественных организаций по вопросам, представляющим личный, групповой, классовый, национальный, общенародный интерес. Процесс осуществления гласности обуславливается уровнем интереса. Гласность для гражданина в реализации его личного интереса является гарантией его конституционных прав. Она обеспечивается соответствующей деятельностью государственных и общественных организаций. В свою очередь, гласность в деятельности государственных и общественных организаций с позиции общенародного интереса рассматривается как средство демократического контроля общества за их работой. А реализуется она, главным образом, через средства массовой информации.

В.И. Чехарина определила гласность как широкое, всестороннее, систематическое информирование населения о деятельности государственных органов и организаций и открытое выражение общественного мнения по актуальным вопросам государственной и общественной жизни в целях дальнейшей демократизации советского общества, развития самоуправления советского народа.

Но гласность, как отметил И.М. Степанов, совсем не то же самое, что информированность. Информированность – лишь способ достижения гласности, а информирование – одно из средств доведения гласности до такой степени полноты, когда она сама становится действительно работающим инструментом активной гражданской позиции. Напротив, по мнению В.В. Варданяна¹⁶, информированность – результат реализации лишь одной из сторон гласности, а именно доступа граждан к информации. Расширение гласности есть процесс расширения доступа к информации (в этом аспекте), расширения открытости работы государственных органов, общественных организаций. Иначе говоря, гласность есть средство достижения цели – информированности населения. Также соотносятся понятия «гласность» и «открытость». В.В. Варданян предложил рассматривать гласность как многоаспектное понятие, включающее:

- а) свободу слова (устного и печатного);
- б) свободу выражения собственного мнения и право быть услышанным;
- в) свободу информации, понимаемую как право доступа к официальной информации.

Если сравнить точки зрения И.М. Степанова и В.В. Варданяна, то выявится любопытный дуализм: информированность как средство достижения гласности и гласность как средство достижения информированности. Однако не является ли тогда гласность формой установления и развития общественных отношений, характеризующейся, во-первых, открытостью деятельности государственных органов и общественных организаций и соответственно возможностью доступа к информации; во-вторых, как следствие, возможностью открыто оценивать информацию (свобода слова, право на критику и т.д.); в-третьих, наличием обратной связи – учет информации и ее оценок в принятии решений?

С этой мыслью созвучна интерпретация И.Л. Петрухина, который опирался на то, что гласность – это форма жизни демократии и средство социального управления, передачи и переработки социальной информации в сверхсложных системах. При этом гласность оказывается свойством политического режима (а не только государственного строя) и гарантией законности и уважения прав личности. Управляющая система на всех уровнях функционирует открыто (обсуждение, голосование, процесс принятия решений, сами решения, переработка сигналов обратной связи в команды). Каналы передачи социальной информации надежды и все сведения, представляющие общественный интерес сообщаются «вниз» без искажения. Это требует контроля за соблюдением общественного интереса. Одно из обязательных условий контроля – отсутствие для представительных органов каких-либо тайн в деятельности исполнительной власти. Другое

¹⁶ В работе над проектом закона принимали участие и те сотрудники ИГПАН, которые официально не были включены в рабочую комиссию, но их научные интересы тем или иным образом были связаны с проблемами гласности.

условие – право граждан на получение информации от управляющей системы и оценку эффективности данной системы. Поскольку такая оценка требует обсуждения, гласность – это еще и право собираться, обмениваться мнениями, вырабатывать позицию по тому или иному вопросу, выбирать представителей. Далее гласность предполагает возможность доведения до «верхов» информации в виде сигналов обратной связи и получение сведений о том, как отреагировали «верхи». Там, где все принимается «единогласно» или «единодушно», без борьбы мнений, гласность особенно и не нужна. Следовательно, политический плюрализм – фундаментальное условие гласности, при нем она возникает естественным образом, без издания закона о гласности. Закон нужен лишь для «обучения» гласности.

Итак, из всего это «плюрализма мнений» о гласности необходимо было выделить то общее, что присуще всем, или, по крайней мере, большинству, позициям. «Точкой сходимости» мнений оказался перечень субъектов тех общественных отношений, к которым предъявляется требование гласности или отношений по поводу гласности: граждане, государственные органы, общественные организации, трудовые коллективы, должностные лица. Теперь необходимо было четко определить предмет регулирования будущего закона. Результатом явилась приведенная ниже статья:

«Гласность деятельности государственных органов, общественных организаций и должностных лиц

Деятельность государственных органов, общественных организаций, трудовых коллективов, должностных лиц строится на основе гласности, которая означает:

открытость деятельности;

предоставление гражданам и их объединениям информации, необходимой для участия в обсуждении и решении вопросов государственной и общественной жизни общесоюзного, республиканского и местного значения, а также затрагивающей их права, обязанности или законные интересы;

доступность организаций, учреждений и должностных лиц для приема граждан; возможность беспрепятственного обращения к ним граждан с предложениями и заявлениями;

выявление, изучение и учет общественного мнения при разработке и принятии решений;

обнародование принятых решений и доведение их до сведения заинтересованных лиц и организаций».

Наиболее существенные претензии к формулировке этой статьи состояли в том, что в ней не учтена роль гласности как действенной формы всенародного контроля, а место, отведенное гражданину, не отражает подчиненность гласности интересам человека. Между тем, роль гласности как формы всенародного контроля относилось к предмету Закона о народном контроле, а что касается второго замечания, то, на первый взгляд, оно справедливо. Но поскольку именно гражданин более всего заинтересован в гласности, то чаще всего его правам корреспондируют обязанности

государственных органов и других участников отношений гласности. Именно поэтому основной упор делается на гласности деятельности государственных органов, должностных лиц и т.п. Таким образом, смещение акцента с гражданина на государственные органы – кажущееся.

Цели и задачи закона о гласности были достаточно ясны. Расширение гласности понималось как одно из основных направлений развития социалистической демократии и политической системы советского общества. Гласность предполагала максимальную открытость в деятельности государственных органов и общественных организаций, реальную возможность для трудящихся высказывать свое мнение по любым вопросам государственной и общественной жизни.

Каждый гражданин СССР вправе знать о положении дел в стране, республике, регионе, в своей организации, на предприятии, в трудовом коллективе. Гласность – необходимое условие активного участия граждан в обсуждении и решении вопросов государственной и общественной жизни, реализации прав, свобод и обязанностей граждан, утверждения социальной справедливости, демократического контроля трудящихся за деятельностью государственных органов, общественных организаций, администрации предприятий и учреждений.

Государство обеспечивает гласность, способствует ее расширению во всех сферах экономической, политической, социальной и культурной жизни. Оно выступает за проведение гласности во всех областях международной жизни, во взаимоотношениях между государствами.

Такое общее представление о гласности решено было поместить в преамбулу. А главу «Общие положения» открыть статьей, в которой бы четко формулировались задачи закона о гласности, а именно:

обеспечение гласности в деятельности государственных органов, общественных организаций, должностных лиц, трудовых коллективов;

обеспечение права граждан и их объединений на информацию, способствующую их активному участию в решении государственных и общественных дел, а также охране их прав и законных интересов, и права на публичное, гласное выражение мнений.

Название закона

Первоначально были предложены следующие варианты наименования закона, исходя из его целей и содержания:

а) Закон о гласности в деятельности государственных и общественных организаций в СССР.

б) Закон о гласности и информировании трудящихся в СССР.

Предпочтение было отдано первому варианту. В дальнейшем разработчики склонились к предельно лаконичному и емкому варианту: «О гласности». После передачи проекта в Верховный Совет СССР название его снова изменилось. В юридическом отделе Президиума Верховного Совета СССР решили, наоборот, название удлинить: «О расширении гласности в деятельности государственных органов, предприятий, учреждений,

организаций». В те времена нередко, боясь делать закон о предмете, готовили проекты о тех или иных изменениях в предмете («О расширении...», «О повышении...», «Об усилении...»).

Мы здесь и в дальнейшем по тексту будем использовать (не только ввиду краткости, но и считая правильным по существу) наименование закона: «О гласности».

Структура закона

Естественно, трактовка понятия «гласность» и задачи закона во многом определяют структуру законопроекта. Среди предложенных вариантов отметим три.

Структура, предложенная в концепции закона, разработанной ИГПАН, выглядела следующим образом:

1. Общие положения.
2. Гарантии прав граждан на информацию, затрагивающую их законные права и интересы.
3. Гласность в деятельности высших органов власти и управления.
4. Гласность в деятельности местных органов власти и управления.
5. Гласность в деятельности министерств и ведомств.
6. Гласность в деятельности судебных и других правоохранительных органов.
7. Гласность в деятельности общественных организаций.
8. Гласность в трудовых коллективах.
9. Ответственность за нарушение гласности.

Ученым ВНИИСЗ структура виделась несколько иначе:

1. Общие положения.
2. Гласность в деятельности органов государственной власти и управления.
3. Гласность в деятельности правоохранительных органов.
4. Гласность официальной документации, статистических и иных данных.
5. Информация о действующем законодательстве.
6. Гласность и средства массовой информации.
7. Ограничения в доступе к некоторым видам информации.
8. Заключительные положения.

При обсуждении проекта А.Я.Слива (Всесоюзный юридический заочный институт) в число глав проекта предложил внести:

1. Основы обеспечения гласности.
2. Гласность экономического и социального развития.
3. Гласность решения финансовых вопросов и ценообразования.
4. Гласность деятельности государственных органов.
5. Гласность в деятельности общественных организаций.
6. Обеспечение гласности работы администрации предприятия, учреждения, организации.
7. Обеспечение гласности по месту жительства и отдыха граждан.

8. Обеспечение гласности выборов депутатов, судей, руководителей предприятий и организаций, решения кадровых вопросов.
9. Гласность разработки и принятия решений.
10. Гласность государственного и общественного контроля.
11. Гласность работы по обеспечению законности, охране государственного и общественного порядка, прав граждан.
12. Отчеты должностных лиц перед гражданами.
13. Государственная, служебная и профессиональная тайна.
14. Ответственность за нарушение законодательства о гласности.

Все три варианта имели свои привлекательные стороны, но комиссия предпочла в качестве основы структуру, предложенную ИГПАН, как более отвечающую выбранной концепции гласности. С некоторыми изменениями (в сторону сокращения количества глав) она была воплощена в проекте и в результате стала выглядеть так:

1. Общие положения.
2. Гласность в деятельности высших органов государственной власти и управления, министерств, государственных комитетов и ведомств СССР, союзных и автономных республик.
3. Гласность в деятельности местных органов власти и управления.
4. Гласность в деятельности органов народного контроля, суда, прокуратуры и других правоохранительных органов.
5. Гласность в деятельности общественных организаций и трудовых коллективов.

Как происходили структурные трансформации, в частности, куда подевалась безусловно, важная глава «Ответственность», прояснится по ходу дальнейшего изложения.

Варианты законопроекта

В процессе работы были последовательно подготовлены шесть вариантов проекта закона о гласности. Первый, начальный, рабочий вариант содержал множество альтернативных формулировок статей. По существу, он был лишь исходным материалом для обсуждения. Особый интерес представляют два варианта.

Один из них – «вариант 2», как он обозначен в сопроводительном письме. Это вариант, который был направлен Институтом государства и права АН СССР в Президиум Верховного Совета СССР в июне 1987 года. Его можно считать согласованной позицией группы разработчиков.

Другой вариант – направленный из Президиума Верховного Совета СССР в Институт государства и права АН СССР в ноябре 1987 года перед совещанием по данному вопросу в Президиуме. Он обозначался – «с учетом поступивших замечаний» – и отражал позицию специалистов юридического отдела Президиума Верховного Совета СССР, которые отредактировали и существенно сократили поступивший к ним вариант проекта. **Оба варианта проекта приводятся в настоящем сборнике в качестве приложения к данной статье.** Они так и называются для удобства понимания:

а) «**Вариант 2**» и

б) **Вариант «С учетом поступивших замечаний».**

Срочно! В.А. Назаров!
Р.З. Левицкий

Необходимо срочно издать в этот текст и издать в газете в соответствии с требованиями. А.А. Васильев издатель
19.11.87


ПРЕЗИДИУМ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА СССР
Отдел Юридический
Москва, Кремль

18 ноября 1987г. № 22а

Директору Института государства и права
АН СССР

тов. КУДРЯВЦЕВУ В.Н.

В соответствии с поручением тов. Демичева П.Н. направляется проект Закона СССР о расширении гласности в деятельности государственных органов, предприятий, учреждений, организаций. Совещание по данному вопросу состоится 23 ноября с.г. в здании Президиума Верховного Совета СССР, в Малом зале. Время будет сообщено дополнительно.

Приложение: по тексту.

Заведующий Отделом

Институт государства и права АН СССР
18-е ноября 1987г.
Вход. № 2445.4
ГРУППА ПО ОБРАБОТКЕ ДОКУМЕНТАЦИИ
ИСТОЧНИК

П.И. Сабаев

Еще три варианта носили промежуточный характер и отличались от указанных двух незначительно.

Возможно, исследователям удастся когда-нибудь обнаружить в архивных фондах, относящихся к работе Президиума Верховного Совета СССР с ноября 1987 и до конца 1988 года, документы и материалы, касающиеся проекта закона о гласности. Они, несомненно, прояснили бы детали финальной части жизни законопроекта.

О праве граждан на информацию

Год спустя после разработки проекта в ИГПАН, XIX Всесоюзная конференция КПСС в резолюции «О гласности» посчитала необходимым закрепление в конституционном порядке права граждан СССР на информацию¹⁷. В проекте закона о гласности эта проблема к тому времени уже была решена. При подготовке проекта упор делался на гарантиях права граждан на информацию, затрагивающую их законные права и интересы. Для этого предлагались нормы:

- а) гарантирующие права граждан и их объединений на информацию;
- б) определяющие каналы осуществления гласности (средства массовой информации, бюро по связям с общественностью при государственных органах, специальные помещения для ознакомления с информацией, затрагивающей законные права и интересы граждан, и др.);

¹⁷ См.: Материалы XIX Всесоюзной конференции Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988 г. – М., 1988. С.144.

в) устанавливающие гарантии защиты лица, опубликовавшего или иным способом обнародовавшего информацию, затрагивающую общественные интересы;

г) устанавливающие обязанность отвечать на все запросы, касающиеся предоставления информации, в течение определенного срока.

В проекте, прежде всего, было зафиксировано, что граждане, их объединения, имеют право на своевременную, полную и правдивую информацию о деятельности государственных органов, общественных организаций, должностных лиц, необходимую для участия в обсуждении и решении вопросов государственной и общественной жизни. Государственные органы, общественные организации, должностные лица обязаны предоставить требуемую информацию или мотивированный отказ в ней не позднее чем в месячный срок.

Важно было установить способы информирования граждан и их объединений: «Информирование граждан и их объединений о деятельности государственных органов, общественных организаций осуществляется:

- на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан;
- через службы информации при государственных органах и общественных организациях;
- через средства массовой информации;
- путем официальных публикаций государственных решений и иных сведений, представляющих общественный интерес.

Информирование может осуществляться и иными способами».

Однако гражданин должен также иметь право на информацию, затрагивающую его права, обязанности и законные интересы. Следовательно, государственные органы, общественные организации, должностные лица обязаны предоставить гражданину возможность знакомиться с решениями и иными материалами, затрагивающими его права, обязанности или законные интересы, а также с документами, лично к гражданину относящимися, как по месту работы (учебы), так и в других государственных учреждениях и общественных организациях. Гражданин имеет право требовать внесения исправлений и дополнений в лично его касающиеся документы, содержащие сведения, не отвечающие действительности.

Была предусмотрена и возможность обжалования отказа в предоставлении информации:

«Нарушение права граждан и их объединений на информацию может быть обжаловано в вышестоящий орган. При отказе вышестоящего органа в удовлетворении жалобы, а также при неполучении ответа вышестоящего органа в течение месяца гражданин может обжаловать нарушение своего права на информацию, затрагивающую его права, обязанности и законные интересы, – в суд».

Какие замечания можно сделать по этому фрагменту сегодня, спустя время? Пуристы наверняка отметят некоторую эклектичность перечня каналов гласности, в котором смешиваются способы и субъекты информирования. Статья об обжаловании не совсем соответствовала Закону

СССР «О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан». Но, во-первых, данный текст был подготовлен до принятия этого закона, во-вторых, механизм обжалования, даваемого этим законом, явно оставлял желать лучшего.

Положения, относящиеся к праву на информацию, логично было завершить нормой о праве на публичное выражение мнений, которое означает, что граждане, общественные организации, трудовые коллективы имеют право на гласное, свободное выражение своих мнений по любым вопросам государственной и общественной жизни. Порядок выражения мнений через органы печати, телевидение, радио должен был определяться Законом о печати и других средствах массовой информации, которого тогда, правда, еще не было видно даже на горизонте. Государственные органы при принятии решений должны учитывать мнение граждан, выраженное коллективно или индивидуально и информировать граждан, общественные организации и трудовые коллективы о своем отношении к высказанным мнениям и предложениям. Участие граждан, общественных организаций, трудовых коллективов в решении вопросов, выносимых на обсуждение, регулировалось Законом СССР о всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни.

Здесь сразу две отсылки к законам, имеющим «подчиненное» положение по отношению к закону о гласности. Конечно, было бы полезно иметь специальную главу, посвященную средствам массовой информации, как одному из самых эффективных каналов реализации гласности. Но сфера отношений, в которые включены СМИ, столь сложна и обширна, что такая глава неминуемо оказалась бы весьма поверхностной. Закон о печати и других средствах массовой информации пока еще только готовится, и количество вопросов, которые необходимо решать, читатель сможет оценить по одному из вариантов проекта, опубликованного в нашем сборнике ниже. В проекте же закона о гласности была оставлена только одна статья о СМИ общего характера, в которой говорилось: «средства массовой информации всемерно способствуют обеспечению гласности; деятельность средств массовой информации по обеспечению гласности регулируется Законом о печати и других средствах массовой информации».

«Болевые точки»

Цензура

В общую часть был сведен так же ряд норм, касающихся наших «болевых точек», вопросов, имеющих всенародное значение. Первой в этом списке, безусловно, стояла цензура.

Как признал начальник Главного управления по охране государственных тайн в печати при Совете Министров СССР (Главлит) В.А.Болдырев, «частью механизма торможения в командно-бюрократической системе, сложившейся в нашем обществе, была и цензура. Она достаточно

широко использовалась для создания зон, находящихся вне критики (Москва, милиция, Аэрофлот и т.д.), для ограждения запретительными знаками тем, выходящих на болевые точки нашего развития»¹⁸.

Но эта проблема – предмет закона о печати и других средствах массовой информации. И три года спустя, в 1990 году, она именно так была решена. А тогда, при разработке закона о гласности были и сомнения: а вдруг закона о свободе печати так и не будет? Не лучше ли закрепить норму о запрете цензуры в законе о гласности? Но верх взяли блюстители чистоты законодательной техники (запрет цензуры – предмет другого закона!) в союзе с наиболее осторожными учеными (из-за такой нормы весь законопроект будет отклонен). Результат известен – отклонили законопроект о гласности без статьи о запрете цензуры, но приняли Закон о печати и других средствах массовой информации, запретивший цензуру. Совпадение с политическим ритмом все же очень важно: в 1987 году было еще рано, в 1990 году – самое время, а еще лет через десять опять было бы поздно.

«За семью печатями»

Как часто, читая в газете отчет о сессии, собрании, конференции, пленуме, советские читатели наталкивались на известную формулу: «по рассматриваемым вопросам было принято соответствующее постановление». Содержание же постановления, т.е. самое интересное и нужное, оставалось тайной «за семью печатями». В лучшем случае за сообщением следовало изложение постановления, а не официальный текст. И уже совсем недопустимое – издавались закрытые нормативные акты, затрагивающие права, обязанности и законные интересы граждан, в связи с которыми на них (и такое бывало!) возлагалась ответственность. Принцип «незнание закона не освобождает от ответственности» может применяться лишь к открытому законодательству.

При обсуждении проблемы предлагалось провозгласить общий принцип свободного и широкого доступа ко всем нормативным актам (разумеется, кроме имеющих ограничительные грифы), установить правило об обязательном широком и полном их опубликовании в официальных источниках с тем, чтобы только в установленном законом порядке нормативный акт мог считаться действующим.

Принцип должны были конкретизировать следующие положения:

- публиковать в Собрании постановлений Правительства СССР все акты (кроме имеющих ограничительные грифы) Совета Министров СССР нормативного характера. Это правило должно было касаться и нормативных актов, издаваемых Советами Министров союзных республик;
- широко публиковать нормативные акты министерств, госкомитетов и ведомств, имеющие общеобязательное значение, особенно те из них, которые распространяют свое действие на граждан;

¹⁸ «Известия», 1988, 2 нояб.

- расширить издание Бюллетеня нормативных актов министерств и ведомств СССР; придать Бюллетеню статус официального органа издания;
- организовать издание открытых периодически Бюллетеней министерств и ведомств ССР и союзных республик, помещая в них принятые этими органами акты, информацию о деятельности этих органов и т.д.;
- широко публиковать нормативные акты и другие материалы местных Советов и их исполкомов в местной печати (а наиболее актуальные, представляющие всеобщий интерес – и в центральной печати), сообщать о них по радио и телевидению. Издавать в исполкомах всех областных (краевых) Советов народных депутатов Бюллетени, где печатать акты, принимаемые соответствующими Советами и их исполкомами, и другие материалы;
- продолжить работу над Сводом законов СССР, сводами законов союзных республик, постепенно дополняя их нормативными актами, которые не вошли в изданные тома сводов, и, в первую очередь, теми из них, в которых заинтересованы граждане, с тем, чтобы Своды стали полными изданиями действующего законодательства СССР и союзных республик;
- открыть фонд нормативных актов, находящихся на государственном учете законодательства СССР, чтобы в установленном Советом Министров СССР порядке им мог пользоваться *более широкий круг* (обратите внимание, какова осторожность!) абонентов, включая исполкомы местных Советов, предприятия, учреждения, организации.

В результате обсуждения предложений была сформулирована короткая статья о публикации нормативных актов и иных государственных решений:

«Нормативные акты и иные государственные решения, представляющие общественный интерес или затрагивающие права, обязанности и законные интересы граждан, подлежат обязательному полному, открытому опубликованию. Нарушение этого правила влечет недействительность указанных актов и исключает ответственность за их нарушение».

Со строго юридической точки зрения данная статья оказывалась уязвимой дважды. Во-первых, понятие «общественный интерес» допускает неоднозначное толкование. В этой связи французский ученый Р.Давид, говоря о советском законодательстве, отмечал: «Остается неясным, где проходит разделительная линия между тем, что интересует всех, и тем, что представляет интерес лишь для определенных предприятий, и соответственно тем, что должно публиковаться для всеобщего сведения, а что – нет. Здесь отсутствуют какие-либо предустановленные критерии, и господствует эмпиризм. Этот эмпиризм – отражение исторической традиции. Приказы, бывшие в России предшественниками министерств, создавали, каждый для себя, сборники актов, нужных для служащих данного приказа и доступных только им. Если отобразить эту ситуацию, используя современную терминологию, то можно сказать, что не было норм публичного права и регламентов в собственном смысле слова, а имелись лишь обычаи, административная практика, служебные инструкции,

используемые чиновниками... В этом отношении ситуацию в советском праве нельзя признать с точки зрения юридической науки удовлетворительной»¹⁹.

Во-вторых, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 6 мая 1980 г. «О порядке опубликования и вступления в силу законов СССР, постановлений и иных актов Верховного Совета СССР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета СССР» было предусмотрено, что названные акты не позднее семидневного срока после их принятия публикуются на языках союзных республик в официальных изданиях²⁰. С этого момента они вступают в силу, поэтому уже не могли считаться недействительными. Речь же в статье шла о необходимости незамедлительного ознакомления населения с новыми законодательными актами, об обнародовании их в прессе, по радио и телевидению. Но авторы законопроекта предлагали унифицировать этот порядок и распространить его на все виды государственных решений (тоже, может быть, не очень удачный обобщающий термин). И самое главное: юристы, конечно, понимают, что слова «влечет недействительность указанных актов» вполне можно опустить, но законом-то должен пользоваться должен рядовой гражданин. Нельзя ли тут поступиться редакционной чистотой текста ради его понятности?

Статистика

Другая проблема – статистика. Закрытость её в течение десятилетий нанесла труднопоправимый вред нашей стране. В период перестройки положение начало выправляться, но крайне медленно. Госкомстат СССР, например, так и не передавал для публикации такие сведения, как прожиточный минимум населения, не показывал реального роста цен (не индекса цен, а самих цен), не рассчитывал «потребительские корзины» (набор необходимых товаров и услуг для семей разного достатка), а семейный бюджет-минимум определялся по-прежнему по усредненным цифрам. Госкомстата делал на этот счет неопределенные заверения: «Такая работа сейчас ведется»²¹.

Настоятельно требовалось обеспечить широкую доступность статистической информации, систематически доводить до всеобщего сведения данные правовой (состояние преступности, число осужденных по категориям преступлений и др.), экономической (показатели выполнения плана по видам продукции и др.), моральной (данные о наркомании, алкоголизме, разводах и т.д.), медицинской (число заболеваний, в том числе профессиональных, показатели врачебного обслуживания, санитарно-эпидемиологическое состояние и т.д.), демографической, экологической и другой статистики в печати, по телевидению, радио, систематически издавать

¹⁹ Давид Р. Основные правовые системы современности. – М., 1988, с. 206 – 207.

²⁰ Ведомости Верховного Совета СССР, 1980, № 20, ст. 374.

²¹ «Известия», 1988, 26 апр.

статистические сборники. Доступность статистической информации позволило бы более эффективно проводить научные исследования, привлечь к количественному анализу специалистов разного профиля: экономистов и юристов, демографов и социологов, что способствовало бы более глубокому и всестороннему учету факторов, обеспечивающих социальное преобразования. Особо отмечалась необходимость расширить число показателей Всесоюзной переписи населения.

В проекте была сформулирована следующая норма о публикации статистических данных:

«Государственная статистическая информация об экономическом, социальном и политическом развитии общества подлежит систематическому открытому опубликованию (в абсолютных и относительных величинах). К непубликуемым статистическим данным, не подпадающим под действие специальных ограничений настоящего Закона, обеспечивается открытый доступ научных учреждений и иных заинтересованных организаций. Научные учреждения вправе публиковать статистическую информацию, полученную ими путем проведения социологических исследований».

Подвержена критике и эта статья. Указания на абсолютные и относительные величины, сделанное из самых лучших побуждений (публикация только относительных показателей есть одна из форм сокрытия данных), может, наоборот, ограничить полноту информации. Окончательное слово здесь могли сказать специалисты-статистики, но на данном этапе их к работе не привлекали. По объективным обстоятельствам, весь «океан цифр» опубликовать массовым тиражом невозможно. Это было учтено, однако, лучше бы начать перечень субъектов, которым обеспечивается открытый доступ, с граждан, а не с научных организаций.

Архивы

Немало политических стрел в то время было направлено в адрес архивов. В Государственном архивном фонде СССР содержалось 340 миллионов единиц хранения, из которых к 20 миллионам доступ был либо ограничен, либо запрещен²². В 1987 году началась работа по снятию ограничений. Из 1 109 086 дел, находящихся на режиме ограниченного доступа в центральных государственных архивах, 767 195 было разрешено выдавать в читальных залах исследователям по их запросам. Доступ к 341 891 делу остался прежним. Полностью открыло свои архивы только Министерство культуры СССР, в половину – Госбанк СССР, на треть – Госплан СССР. Сняты были ограничения с 243 035 дел из 343 200, касающихся министерств гражданской авиации и морского флота СССР. МИД СССР облегчил доступ ученых к документам Архива внешней политики СССР и снял произвольно установленные сотрудниками этого архива ограничения в пользовании некоторыми материалами.²³

²² «Известия», 1988, 6 авг.; Советская культура, 1988, 29 сент.

²³ «Известия», 1987, 22 мая.

Открытым стало лишь небольшое количество документов Центрального государственного архива народного хозяйства (ЦГНХ) СССР. Раньше ограничения касались двух третей фондов, в описываемое время – трети. Это объяснялось тем, что согласно действовавшим тогда инструкциям свободный доступ для специалистов архив предоставляет только с согласия ведомств, которые на такой шаг шли не охотно. Например, Госкомстат СССР не снимал запрет со сводной статистики по стране, начиная с 1946 года. Кроме того, в ЦГНХ действовали и тематические ограничения – так, Министерство финансов СССР закрывало все сведения, связанные с эмиссией ценных бумаг²⁴.

Но хотя в стране действовали тогда 2280 государственных архивов, «основной объем документов, раскрытия которых справедливо требуют обществоведы, литераторы, историки, деятели культуры, затворен в архивах, на которые власть Главархива СССР не распространяется. Это архивы, прежде всего, Верховного Суда, Прокуратуры, КГБ, МИДа, Центрального партархива, партархивы КП союзных республик, партархивы областей и краев. Совокупная закрытость этих архивов, выдаваемая ими в малых дозах информация, приводит к тому, что исторические факты рассматриваются упрощенно»²⁵.

Учитывая эту ситуацию, авторы проекта Закона о гласности ввели статью о доступности архивных материалов для граждан, должностных лиц предприятий, учреждений, организаций. В соответствии с их предложением архивные материалы, отнесенные к материалам ограниченного доступа, становятся открытыми по истечении десяти лет хранения, а закрытые архивные материалы по истечении тридцати лет хранения. В отдельных случаях эти сроки могли бы изменяться Советом Министров СССР.

Термин «архивные материалы», конечно, является несколько неопределенным. Например, вряд ли правомерно распространение требования доступа архива на личные архивы граждан. Граждане могут установить и иные сроки для открытия своих архивов. Так, некоторые наследники, сдавая документы в Центральный государственный архив литературы и искусства, сразу оговаривают сроки их хранения в тайне. А. Эфрон, передавая архив своей матери Марины Цветаевой, просила не раскрывать часть документов, в том числе и дневники, до 2000 года²⁶.

Кроме того, как уже отмечалось, архивные материалы – это и архивы КПСС, и архивы ВЛКСМ, и другие ведомственные архивы, и Государственный архивный фонд СССР. Однако задача авторов проекта заключалась лишь в том, чтобы обозначить проблему, так как готовился проект Закона о государственном фонде СССР, и конечно, необходимо было соотнести с ним разрабатываемые нормы. К сожалению, проект Закона о

²⁴ «Советская культура», 1988, 29 сент.

²⁵ «Советская культура», 1988, 13 авг.

²⁶ «Советская культура», 1988, 9 авг.

государственном архивном фонде СССР готовился достаточно скрытно²⁷, и почти никакой информации разработчики проекта закона о гласности не имели.

Библиотеки

Совершенно недопустимым оказывалось положение, когда в библиотеках нельзя было открыто получить любую изданную и находящуюся в их фондах книгу, будь то литературные произведения эмигрантов²⁸, работы Н.К. Крупской²⁹ или книги о... балете³⁰.

Член коллегии Главного управления по охране государственных тайн в печати при Совете Министров СССР (Главлит СССР) В.А. Солодин, который тогда являлся председателем межведомственной комиссии по переводу советской и зарубежной литературы из спецфондов в фонды общего пользования библиотек, заявлял, что к ноябрю 1988 года, когда комиссия должна закончить работу, «количество некогда «репрессированных» книг будет сведено к абсолютному минимуму»³¹. Но это означало, что «спецхраны» (так назывались закрытые библиотечные фонды) все же сохранятся. По мнению разработчиков проекта закона о гласности, «абсолютный минимум» есть ноль, т.е. спецхраны должны быть ликвидированы. Поэтому в проекте разрабатываемого закона предусматривалось, что обеспечивается беспрепятственный доступ *ко всем* публикуемым и находящимся в фондах государственных и общественных библиотек печатным изданиям (газеты, журналы, книги и т.п.) и аудиовизуальной продукции (звукозаписи, кино- и видеофильмы, микрофильмы и т.п.).

Издания же, содержащие те или иные тайны, просто не могут находиться в фондах библиотек. Для подобных изданий должен быть предусмотрен особый порядок хранения, но никак не в библиотеках.

Выборы

Несколько слов о нормах, в которых посчитали целесообразным сформулировать лишь принцип, который следовало впоследствии развить в самостоятельном законодательном акте, так как сфера регулирования оказывалась достаточно объемной. Проблема была действительно больной – гласность выборов. Так, например, при выборах вне гласности оказывался порядок «распределения» избирательных округов между трудовыми коллективами в процессе выдвижения кандидатов в депутаты и т.п. Сегодня даже этот простой пример может вызвать недоумение у читателя – мало кто сообразит, при чем тут трудовые коллективы. Но тогда к выборам относились куда как серьезно, и пытались установить демократические

²⁷ «Известия», 1988, 3 июня.

²⁸ «Огонек», 1987, № 44.

²⁹ «Советская культура», 1988, 28 апр.

³⁰ «Советская культура», 1987, 21 нояб.

³¹ «Советская культура», 1988, 22 марта; см. также: «Известия», 1988, 2 нояб.

нормы избирательного процесса. Прежде всего, речь шла о гласности выборов народных депутатов и народных судей.

Первая норма выглядела следующим образом:

«При выборе в Советы народных депутатов и в районные (городские) народные суды публикуются в печати и передаются по телевидению и радио материалы о ходе подготовки к выборам, о предвыборных собраниях; биографические сведения и данные о трудовой и общественно-политической деятельности кандидатов; обеспечивается широкая гласность собраний избирателей. Итоги выборов и списки избранных депутатов и народных судей публикуются для всеобщего сведения с указанием данных о численности избирателей в избирательном округе, числе избирателей, принявших участие в голосовании по каждому округу, числе голосов, поданных «за» и «против» каждого кандидата в депутаты и в народные судьи, и число бюллетеней, признанных недействительными».

Сходной являлась проблема гласности при избрании, назначении и освобождении должностных лиц.

В политической практике того периода уже появлялись примеры избрания должностных лиц – и даже в члены правительства – по конкурсу. Так, Совет Министров Башкирской АССР провел открытый конкурс на замещение должности председателя Государственного комитета по охране природы автономной республики. В местной печати было дано объявление о том, что предложения по кандидатурам с согласия самих кандидатов могут вносить партийные, советские, профсоюзные и общественные организации, советы трудовых коллективов. Принимались также заявления от лиц, решивших участвовать в конкурсе. Конкурсная комиссия провела собеседование с 31 кандидатом. К заключительному туру было допущено трое. Их заслушали на расширенном заседании Совета Министров Башкирской АССР, где каждый изложил свою программу.

К сожалению, гласность при проведении конкурса была недостаточной. Правильней, наверное, было, если бы с кандидатами и их программами знакомились не только члены правительства и конкурсная комиссия, но и широкая общественность. Почему бы им со своими программами было не выступить, например, по телевидению, в трудовых коллективах? Тем более в Башкирии, особенно в Уфе, Стерлитамаке, в насыщенном химическими производствами Салавате, экологическая обстановка далеко не простая, и все связанное с этой проблемой касается здоровья людей и вызывает у них особенно острый интерес, им не безразлично, кто будет возглавлять природоохранительную работу в республике³².

В проекте закона было установлено, что избрание должностных лиц проводится гласно, с возможностью выдвижения нескольких кандидатов и всестороннего обсуждения выдвинутых кандидатур. При назначении должностных лиц биографические сведения и данные о трудовой и общественно-политической деятельности назначаемых доводятся до

³² «Известия», 1988, 27 авг.

сведения населения и трудовых коллективов. Решения об освобождении должностных лиц публикуются с указанием причин освобождения от должности.

«*Sunt certi denique fines*»

Наконец, мы подходим к вопросу о пределах гласности, ибо «*Sunt certi denique fines*» – «Существуют, наконец, определенные *границы*»³³.

В 1988 году в интервью журналу «Шпигель» на вопрос «Есть ли у гласности пределы?» М.С. Горбачев ответил: «Разумеется, есть. Эти пределы обозначены законами и здравым смыслом. Есть пределы, которые предписываются нормами нравственности и, конечно, интересами стабильности нашего строя и социалистического выбора. Наконец, у нас есть определенные традиции, связанные и с давним, и с советским прошлым, с национальной психологией и с советским образом мысли, с советскими критериями в оценке добра и зла. Мы интегрируем эти критерии в общечеловеческие понятия, но оттенки неизбежны»³⁴. Это был ответ политика, советского политика, и сегодня он лишь хорошо показывает атмосферу времени.

На самом же деле, если есть закон, посвященный тому или иному предмету, уже есть и ограничения этого предмета, ибо любая норма, любое правило – не что иное, как ограничение. Но существуют и специальные ограничения, которые требовалось оговорить, даже если речь идет о гласности.

Необходимо было очень аккуратно сформулировать основания ограничения получения определенных видов информации. В частности, определить понятие государственной, военной и служебной тайны; указать (в общих чертах), что к ним относится. Регламентировать порядок присвоения определенным правовым актом и документами ограничительных грифов, упорядочив эту систему с целью недопущения необоснованного наложения таких грифов.

Следовало установить сроки (возможно с градацией по степени секретности документов), по истечении которых секретность снимается или ее степень понижается. Для большинства видов документов обсуждалось автоматическое снятие ограничительных грифов по истечении установленных сроков.

Следовало также определить законодательные гарантии против необоснованного вмешательства в личную жизнь граждан, оглашения сведений о гражданине, если на то не получено согласия гражданина, и тем более, если они ущемляют его честь и достоинство, нарушают его права и законные интересы, приносят ему моральный или материальный ущерб (например, показ без разрешения изображений человека, фотографирование скрытой камерой и т.д.).

³³ Гораций. Сатиры, I, 1, 106.

³⁴ «Правда», 1988, 24 окт.

Предлагалась и обязанность сохранения тайны предоставления информации, для которой в соответствии с законом установлены ограничения на ее распространение и ответственность за разглашение.

Информирование «не должно наносить ущерб интересам общества и государства, правам других граждан» (ст. 39 Конституции СССР). Самое трудное здесь – найти нужную меру, которая обеспечивала бы и надежную охрану государственных интересов, и достаточную открытость.

Пределы гласности – имеются в виду юридические пределы, – как они сформулированы в проекте, были просты и естественны:

«Гласность не может использоваться в ущерб интересам общества и государства, правам граждан.

Не подлежит оглашению сведения, составляющие государственную и служебную тайну. Перечень сведений, составляющие государственную тайну, утверждается Советом Министров СССР и не подлежит расширительному толкованию.

Перечень сведений, составляющих служебную тайну, устанавливается в порядке, определяемом Советом Министров СССР, и не подлежит расширительному толкованию.

Не должны предаваться гласности сведения, составляющие тайну врачебную, адвокатскую, нотариальную, данные предварительного следствия и дознания, тайну совещания судей, тайну денежных вкладов, тайну усыновления, тайну переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений граждан.

Не допускается использование гласности для пропаганды войны и расизма, национальной или религиозной нетерпимости и человеконенавистничества, насилия, жестокости, порнографии, а также для подстрекательства к совершению преступлений».

Гарантии и ответственность

Трудным было обсуждение вопросов ответственности за нарушение гласности. Она обещала быть достаточно подробной и включать в себя достаточно представительный перечень нарушений в области информирования, которые закон считает неправомерными, а именно:

- отказ в предоставлении информации;
- внесение искажений в информацию;
- необъективное, неточное информирование и дезинформация;
- присвоение, завладение информацией;
- проникновение в закрытую информацию и несанкционированное вторжение в информационные системы;
- разглашение сведений, не подлежащих распространению;
- злоупотребление принципом защиты информации.

Гражданам, государственным органам, общественным организациям, трудовым коллективам, средствам массовой информации должна быть гарантирована гласность. Поэтому необходимо было в общем виде указать на

виды ответственности (дисциплинарная, административная, уголовная) за неправомерные действия с информацией и в области информирования.

Для гарантирования права на информацию гражданам, их объединения необходимо было установить обязанность органов власти и управления обеспечивать реализацию права граждан на информацию, а также предусмотреть общественный контроль за осуществлением гласности. Предусмотреть также административно-процессуальные гарантии осуществления гласности, ответственность за нарушение обязанности по информированию, порядок обжалования отказа в информации.

В качестве важной юридической гарантии обеспечения этого права соответствующие нормы могли быть введены в закон о порядке судебного обжалования действий должностных лиц, государственных и общественных органов, совершенных с нарушением закона и ущемляющих права граждан (ст. 58 п.2 Конституции СССР) и в закон о печати в том случае, если в указанных законах будут даны перечни поводов и оснований обращения в суд.

Обязанность доказывания оснований для отказа в предоставлении информации следовало возложить на органы и должностных лиц, отказавших в информации. И установить, что органы и должностные лица несут ответственность, если из-за отсутствия информации или умышленного предоставления ложных сведений было принято решение, негативно сказавшееся на государственных и общественных интересах, а также, если решение вообще не было принято.

В этой же главе об ответственности уместно было установить принцип ответственности должностных лиц за препятствие широкой открытости и публичности работы государственного аппарата, возможности гражданам свободно высказывать свое мнение, за сокрытие соответствующей информации, а также за разглашение сведений о личной жизни граждан, могущих принести им ущерб. Здесь же целесообразно было установить ответственность граждан за злоупотребление полученной информацией и разглашение секретных сведений.

Интересно отметить, что тогда, в 1987 году, уже прогнозировалось широкое распространение новых технических видов информационных систем (баз данных, сетей ЭВМ) в целях охраны прав личности, а также имущественных прав организаций и порядка их деятельности, предлагалось установить норму о защите информации в таких системах.

Внести предложения по столь широкому кругу вопросов было поручено О.Э. Лейсту.

Сначала планировалось главу «Ответственность за нарушение гласности» сделать в законе заключительной. О.Э. Лейст предложил следующие статьи:

- «Понятие нарушения гласности»;
- «Недействительность юридических актов, изданных (совершенных) с нарушением гласности»;
- «Возмещение вреда, причиненного нарушением гласности»;

- «Уголовная, административная и дисциплинарная ответственность за нарушение гласности».

Кроме того, он ввел статью «Морально-общественная ответственность лиц, виновных в нарушении гласности», которая при обсуждении получила иную формулировку и стала называться «Публичная ответственность за нарушение гласности».

Впоследствии вся глава «Ответственность за нарушение гласности» была «сжата» до одной статьи, которую поместили в Общую часть проекта закона. В формулировке В.А. Туманова она звучала следующим образом:

«Любые нарушения гласности должны решительно пресекаться. Систематические нарушения гласности, а также нарушения гласности, повлекшие существенный вред для общества. Должны рассматриваться сессиями Советов народных депутатов или их постоянными комиссиями с привлечением нарушителей к политической и дисциплинарной ответственности. При особо злостном характере нарушения виновные привлекаются к административной и уголовной ответственности в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик. О всех нарушениях такого рода сообщается в печати с указанием фамилии и должности конкретного нарушителя, а также о принятых мерах. В случае непредоставления или искажения информации, повлекших за собой материальный или моральный ущерб для гражданина или общественной организации, или же помешавших их участию в решении общественных проблем, затрагивающих их права и законные интересы, государственный орган или общественная организация возмещают по решению вышестоящего органа или суда причиненный действиями должностного лица материальный ущерб, а также расходы, связанные с дополнительными публикациями, либо с проверкой, уточнением, опровержением неполных и неправильных сведений».

Гласность в жизни государства и общества

Структурные вариации

После Общей части проекта Закона следовали главы специальные, «профилированные» преимущественно по государственным органам, но немного затрагивавшие и элементы гражданского общества. Начать, и это понятно, необходимо было с органов государственной власти и управления. Возникло три варианта.

В.И. Васильев и В.А. Кряжков предложили описать все в одной главе «Гласность в деятельности органов государственной власти и управления». Забегая вперед, отметим, что позднее, когда проект уже вышел из стен ИГПАН, так и было сделано (см. проект с учетом поступивших замечаний).

Однако можно было поступить иначе: сначала сделать главу «Гласность в деятельности высших органов государственной власти и управления, министерств, государственных комитетов и ведомств СССР,

союзных и автономных республик», а затем главу «Гласность в деятельности местных органов власти и управления».

Или третий вариант: сначала идет глава «Гласность в деятельности органов государственной власти» (имеются в виду и высшие, и местные), а потом глава «Гласность в деятельности органов государственного управления».

Сравнительные преимущества и недостатки последних двух вариантов были неочевидны, поэтому параллельно готовились и тот, и другой.

Редакция варианта с разделением на высшие и местные органы готовилась Р.З. Лившицем, а с разделением на органы власти и органы управления – Б.М. Лазаревым.

В конце концов, принят был вариант с разделением на высшие и местные органы.

Идеи

Спектр идей о том, что следовало предписать государственным органам всех уровней, был весьма широк. И это само по себе говорило очень много о государстве. Начнем наш краткий обзор с удивительной формулировки, к которой прибегли вполне демократически мыслящие правоведы, несмотря на нарождающуюся свободу слова: «Требуется усилить гарантии принципа открытости заседаний высших органов власти и управления, а также установить конкретные изъятия из этого правила». Смотрите, как осторожно: «Усилить гарантии принципа...».

Под этим иносказанием подразумевалось широкое оповещение населения о законопроектной работе, предварительное опубликование законопроектов, в том числе не выносимых на всенародное обсуждение, отчеты о заседаниях Президиума Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР, президиумов Верховных Советов и Советов Министров союзных республик.

Предлагалось гарантировать обязательность информирования в печати о деятельности постоянных комиссий Верховного Совета СССР и Верховных Советов союзных республик. Установить так называемое «время вопросов», когда граждане и их объединения могли бы вносить запросы о состоянии государственных и общественных дел. Учредить в высших органах власти и управления бюро по связям с общественностью, возложить на эти бюро обязанность информированность граждан, общественные организации по вопросам, затрагивающим их законные права и интересы.

Ввести аккредитацию представителей средств массовой информации. Практиковать трансляцию сессий Верховного Совета по телевидению. Издавать и сделать общедоступными официальные справочники и бюллетени о деятельности и решениях высших органов государственной власти и управления.

Гласность в деятельности местных органов власти и управления предлагалось обеспечивать следующими методами.

Осуществление Советами народных депутатов своих полномочий должно происходить в условиях публичности и предельно широкой информированности населения об их работе и принимаемых решениях. Должны быть гарантированы: открытость работы исполкомов Советов народных депутатов; предварительная публикация проектов решений; публикация в местной прессе планов социального развития, списков очередников на получение жилплощади и т.д. По местному радио и телевидению целесообразна трансляция сессий местных Советов.

Необходимо создать в каждом Совете народных депутатов кабинет информации. В регламенте работы Совета установить четкий перечень видов информации, который необходимо представлять в кабинет информации Совета (все решения Совета; сообщения о заседаниях постоянных комиссий Совета, его исполнительных органов; информация о депутатских запросах, о мероприятиях по реализации наказов избирателей, о встречах с избирателями).

Требуется установить четкие формы контроля за гласностью в работе Советов народных депутатов:

- периодически заслушивать на сессиях ответственных за информацию в Совете;
- регулярно заслушивать на сессиях депутатов о степени информированности их избирателей о работе Советов, об общественном мнении избирателей об этой работе (обязательный пункт повестки дня каждой сессии).

Особое внимание было уделено гласности в деятельности министерств и ведомств. И опять очень мягко предлагалось «усилить гарантии реализации норм, закрепляющих общую обязанность министерств и ведомств строго соблюдать принцип гласности». За этой формулировкой выделялись гарантии гласности по различным видам (направлениям) деятельности:

- сформулировать нормы о расширении гласности в работе коллегий министерств и государственных комитетов СССР, союзных и автономных республик;
- сформулировать нормы о гласности в нормотворческой деятельности, в частности, должно быть предусмотрено обнародование всех нормативных актов, касающихся прав, свобод, законных интересов и обязанностей граждан.

Очень конспективно другие собранные предложения выглядели так:

- установить, что все выборные должностные лица государственных органов, предприятий и учреждений должны регулярно (например, не реже одного раза в год) отчитываться перед избравшими их форумами и населением;
- обязать руководителей органов государственной власти и управления регулярно проводить встречи с работниками средств массовой информации и общественностью для освещения работы этих органов и ответа на поставленные вопросы;

- предусмотреть создание во всех исполкомах, органах народного контроля так называемых «постов гласности», с выделением дежурного работника, которому любой гражданин мог бы позвонить и высказать в адрес государственных органов и должностных лиц критические замечания и предложения, получить простейшую информацию о разрешении интересующего его дела, узнать, куда следует обращаться по более сложным вопросам; телефоны этой службы должны быть стабильными и регулярно сообщаться населению через средства массовой информации: об учете замечаний и предложений трудящихся работники госоргана должны отчитываться (наряду с другими вопросами деятельности этого органа) перед населением;

- заседания коллегиальных органов государственной власти и управления в принципе проводить публично (за исключением случаев обсуждения оборонных и некоторых других вопросов) с правом присутствия на них представителей прессы и общественности, других заинтересованных лиц. В этих целях в залах заседаний отвести специальные места для публики;

- установить, что при рассмотрении любым коллегиальным органом управления вопроса, касающегося гражданина, последний вправе присутствовать на заседании и представлять любые доказательства, связанные с делом. О дате рассмотрения вопроса заинтересованные лица предварительно ставятся в известность;

- широко информировать общественность о фактах досрочного прекращения депутатами депутатских полномочий с указанием причин этого;

- установить обязанность руководителей предприятий, учреждений систематически в установленные сроки информировать трудовые коллективы о ходе выполнения соответствующим предприятием, учреждением, организацией плана строительства и распределения жилья, организации социально-бытового, медицинского, культурного обслуживания;

- определить порядок и сроки ответов руководителей предприятий, учреждений, организаций на запросы трудящихся по проблемам жизни трудового коллектива.

Все это многообразие предложений было, в конце концов, сведено в одиннадцать (!) статей и разбито на две главы проекта.

Высшие органы власти

Деятельность высших органов государственной власти в варианте 2 проекта с позиции гласности выглядела следующим образом:

«Гласность в деятельности высших органов государственной власти СССР, союзных и автономных республик обеспечивается:

- открытым характером сессий Верховных Советов, заседаний их Президиумов и постоянных комиссий, приглашением на сессии Верховных Советов и заседания их органов представителей общественных организаций,

трудовых коллективов, научных учреждений, средств массовой информации и иных лиц;

- трансляцией сессии Верховных Советов и заседаний их органов по телевидению и радио, последующей публикацией материалов сессий и заседаний;

- регулярными отчетами депутатов перед избирателями, а также систематическим информированием населения о решениях, принимаемых Верховными Советами и их органами, и реализация этих решений; о ходе выполнения наказов избирателей, об учете предложений и замечаний граждан».

После прохождения юридического отдела Президиума Верховного Совета данная статья, сохранив основную идею открытости, была сформулирована иначе, но в нее добавилось упоминание закрытых заседаний (что естественно).

Меньше подверглась преобразованию статья варианта 2 проекта о гласности в деятельности органов государственного управления:

«Гласность в деятельности Советов Министров, министерств, государственных комитетов и ведомств СССР, союзных и автономных республик обеспечивается:

- приглашением на их заседания представителей общественных организаций, трудовых коллективов, научных учреждений, средств массовой информации и иных лиц, имеющих непосредственное отношение рассматриваемому вопросу;

- регулярной информацией о заседаниях Советов Министров, коллегий министерств, государственных комитетов и ведомств, принимаемых ими решениях;

- систематическим информированием населения о положении дел и о результатах своей деятельности в различных областях государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства;

- обязанностью рассматривать предложения трудовых коллективов и граждан, опубликованные средствами массовой информации материалы по вопросам, относящимся к их ведению, и сообщать о результатах рассмотрения и принятых мерах».

Правда, приглашение на заседания представителей средств массовой информации оказалось замененным на требование их аккредитации «в установленном порядке».

Меньше повезло статье о гласности подготовки проектов законов и других нормативных актов. Из предложенной в варианте 2 проекта впоследствии сохранились лишь две выделенные курсивом строки, да и то обсуждение стало просто «широким». Читатель легко оценит важность утраченного:

«Высшие органы государственной власти и управления СССР, союзных и автономных республик публикуют для всеобщего сведения планы подготовки проектов законов и других нормативных актов.

При подготовке проектов законов и других нормативных актов изучаются и используются предложения государственных органов, общественных организаций, трудовых коллективов и граждан, материалы средств массовой информации, рекомендации научных учреждений, ученых и специалистов; используются и другие средства выявления общественного мнения.

Проекты законов, наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся в установленном законодательством порядке на всенародное (народное) обсуждение или обсуждение общественностью. Итоги обсуждения обнародуются, при этом сообщается о предложениях, которые не были учтены, и мотивах их отклонения».

Предлагалось, чтобы нормативные акты высших органов государственной власти, министерств, государственных комитетов и ведомств СССР публиковались бы соответственно в «Ведомостях Верховного Совета СССР» и газете «Известия Советов народных депутатов СССР», в Собрании Постановлений Правительства СССР, в «Бюллетене нормативных актов», издаваемом Министерством юстиции СССР, а также в бюллетенях министерств, государственных комитетов и ведомств, причем распространялись бы не только по подписке, но и поступали в открытую продажу. Каждая городская, районная библиотека должна была располагать обязательными экземплярами этих изданий.

Порядок опубликования нормативных актов высших органов государственной власти и управление союзных и автономных республик должен был определяться законодательством этих республик.

Опубликование нормативных актов в официальных изданиях в сокращенном виде или в изложении признавалось абсолютно не допустимым. Но данная норма в окончательном варианте законопроекта («с замечаниями») не сохранилась.

Местные органы власти

Что касается гласности в деятельности местных органов власти, то, прежде всего, необходимо было установить, что «проекты планов экономического и социального развития, бюджетов, планов мероприятий по выполнению наказов избирателей, тексты отчетов исполнительных комитетов о своей работе и проекты решений по этим и другим вопросам, затрагивающим интересы всего или значительной части населения, проживающего на территории Совета, публикуются до сессии в печати, передаются для обсуждения в трудовых коллективах и на собраниях граждан по месту жительства. Исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов обобщают замечания и предложения, внесенные в ходе обсуждения этих проектов».

В те годы, когда гласность только начинала пробивать себе дорогу, нередко оказывалось, что гласностью она оказывалась только по форме по форме, а по существу – закрытостью. Так прошла одна из сессий Кемеровского городского Совета народных депутатов: на первый взгляд, в

духе гласности – остро, критично, открыто, со свободными микрофонами в зале. Но при этом умолчали о начинающемся строительстве в одном из микрорайонов – строительстве, существенно затрагивающем интересы жителей³⁵.

Информация о мероприятиях и событиях, представляющих особый интерес для населения и трудовых коллективов, в жизни оказывается настолько важной, что в проекте было предусмотрено:

«Население и трудовые коллективы информируются о всех происходящих на территории местного Совета мероприятиях, затрагивающих права и обязанности граждан и представляющих для них интерес. Обязательному опубликованию подлежат сведения:

о строительстве и сносе жилых домов, производственных сооружений, зданий культурно-бытового назначения;

о планах развития жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства, торговли и общественного питания, местного и пассажирского транспорта, народного образования, культурного обслуживания, здравоохранения и социального обеспечения;

о соблюдении законности и принимаемых мерах по борьбе с правонарушениями;

о сносе и реконструкции памятников природы, истории и культуры, о переименовании улиц и площадей;

о состоянии окружающей среды, если оно способно причинить вред здоровью населения».

Приведем несколько примеров, свидетельствующих об актуальности этой нормы. Годами копившееся возмущение жителей Восточно-Казахстанской области загрязнением воздуха, воды, земли стало находить выход в создании неформальных инициативных групп на предприятиях, в организации и учреждениях. Убедившись в бесполезности обращения к местным властям, жители области написали письмо за 4 тысячами подписей в центральные органы, и поэтому экологический вопрос в повестку дня сессии областного Совета народных депутатов внесли не столько депутаты, сколько население области в целом. И что же? Вопрос рассмотрели, но документы о подлинном состоянии обстановки скрыли даже от депутатов. Местному телевидению запретили снимать объединенный сюжет о сессии. Газета «Рудный Алтай» не смогла, как ни хотела, опубликовать полный отчет о сессии. А Минздрав Казахской республики приступил к изданию приказа о начале служебного расследования по поводу утечки данных³⁶.

К счастью, не везде дело обстоит таким образом. Правдивую и подробную информацию о загрязнении атмосферного воздуха получали жители Саранска. Мордовский центр по гидрометеорологии приступил к печатанию специального бюллетеня в местных газетах с изложением лабораторных данных. А приводимые показатели были тревожны: средняя

³⁵ «Советская Россия», 1987, 29 апр.

³⁶ «Известия», 1988, 11 авг.

концентрация пыли превышала санитарные нормы в два – три раза. В отдельные дни в центральной части города увеличивался состав токсичных примесей в выхлопных газах. Сразу последовала и реакция: предприятиям и службам, ответственным за эти отклонения, направлены претензии со стороны ГАИ и инспекции по охране атмосферы³⁷.

Иногда случалось, что и сами представители органов Советской власти не могли получить необходимую информацию. В воинской части ПВО вблизи Хабаровска взорвались 8 тонн тротила, хранившегося на военных складах. Никто не был допущен на место происшествия, не было дано никакой информации – ни членам постоянной чрезвычайной комиссии крайисполкома, ни председателю горисполкома, ни представителям средств массовой информации. Все они оперативно прибыли к территории части, но единственное, что услышали: «Когда сочтем нужным, проинформируем. А сейчас всех гражданских лиц попрошу удалиться». А нужда в информации была крайняя: взрыв произошел в 21 час 53 минуты, а короткое сообщение о нем было передано по местному радио в половине первого ночи. По городу поползли страшные слухи³⁸.

Возвращаясь к изложению рассматриваемой нами главы проекта закона, отметим, что в ней было предусмотрено:

«Депутаты местных Советов информируют своих избирателей, а также трудовые коллективы и общественные организации, выдвинувшими их кандидатами в депутаты, об участии в работе сессий Советов, постоянных комиссий и других органов местных Советов, проводимых мероприятиях по реализации наказов избирателей, о решениях Советов и их исполнительных комитетов, выявляют общественное мнение и доводят его до сведения соответствующего Совета народных депутатов и его органов.

Гражданам, по их просьбе, предоставляется возможность знакомиться с протоколами сессий Совета и заседаний исполнительного комитета, их решениями, наказами избирателей и другими официальными материалами, затрагивающими права, обязанности и законные интересы граждан и их объединений. Отказ в ознакомлении с этими материалами должен быть мотивирован и в письменной форме сообщен гражданину в трехдневный срок с момента его обращения в исполнительный комитет местного Совета. Отказ может быть обжалован по правилам, содержащимся в Общей части проекта Закона.

Гласность деятельности местных органов власти и управления обеспечивается также:

проведением в необходимых случаях сессий местных Советов, заседаний исполнительных комитетов, постоянных комиссий Советов и комиссий исполнительных комитетов, депутатских групп в трудовых коллективах и по месту жительства граждан;

³⁷ «Советская Россия», 1988, 16 июня.

³⁸ «Известия», 1988, 24 июля.

изданием всеми исполнительными комитетами краевых, областных, окружных и городских (с районным делением) Советом народных депутатов бюллетеней для опубликования решений Советов народных депутатов, их исполнительных комитетов, информационных материалов о работе местных Советов, их исполнительных комитетов, постоянных комиссий, отделов и управлений исполнительных комитетов, депутатов и актива;

вывешиванием на видных местах в помещениях исполнительных комитетов списков граждан, нуждающихся в получении жилой площади и других социальных благ и услуг, предоставляемых по решениям этих государственных органов, с указанием очередности предоставления и списков лиц, которым в текущем году они были предоставлены;

рассмотрением не реже одного раза в год на заседаниях постоянных комиссий по социалистической законности вопроса о соблюдении гласности».

Столь детальная регламентация действительно была насущно необходима. Проиллюстрируем это примером. Жители города Жуковского захотели узнать: сколько инвалидов войны получили новые квартиры, почему очередь на квартиру в исполкоме местного Совета у торговых работников движется существенно быстрее, чем на предприятиях авиационной промышленности. Однако депутаты на встречах с избирателями вынуждены были признаться, что не имеют доступа к таким документам. Отказано было в возможности ознакомиться с документами даже депутатам – членам координационного совета по выполнению жилищной программы города. После года отстаивания депутатами своих прав на внеочередной сессии в холле вывесили плакаты с информацией по учету и распределения жилья. Данные были в процентах и далеко не полными. На плакатах был проставлен... гриф «Для служебного пользования»³⁹.

Альтернативное решение

А теперь приведем другой вариант решения, касающегося гласности в деятельности органов государственной власти и в деятельности органов государственного управления, который хотя и не был принят, но содержит ряд интересных юридических положений. Поскольку этот вариант не вошел в проект закона, примем условное обозначение глав и статей.

Глава А

Гласность в деятельности органов государственной власти

Статья (1). Гласность подготовки проектов законов и других решений высших органов государственной власти

Президиум Верховного Совета СССР, Президиумы Верховных Советов союзных и автономных республик публикуют для всеобщего сведения планы

³⁹ «Известия», 1988, 30 авг.

подготовки проектов законов и других нормативных актов высших органов государственной власти.

При подготовке проектов законов и иных нормативных актов высших органов государственной власти изучаются и используются предложения государственных органов, общественных организаций, трудовых коллективов и граждан, рекомендации научных учреждений, ученых и специалистов, материалов средств массовой информации и другие средства выявления общественного мнения.

Проекты законов и другие наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся в установленном законодательством порядке на всенародное (народное) обсуждение или обсуждение общественностью. Итоги обсуждений обнародуются. При этом сообщается о предложениях, которые не были учтены, и о мотивах их отклонения.

Статья (2). Открытость заседаний Верховных Советов и их органов

Сообщения о времени сессий и вопросах, которые предполагается внести на рассмотрение Верховного Совета СССР, союзной или автономной республики, о заседаниях Президиума и его постоянных комиссий должны быть заблаговременно опубликованы для всеобщего сведения в печати, переданы по телевидению и радио. Предложения по указанным вопросам, поступившие от государственных органов, общественных организаций, трудовых коллективов и граждан, учитываются при подготовке проектов решений и докладываются соответствующему органу на его заседании.

Заседания палат Верховного Совета СССР, заседания Верховных Советов союзных и автономных республик, их Президиумов и постоянных комиссий, как правило, являются открытыми: на заседания приглашаются представители государственных органов, общественных и трудовых коллективов, органов печати, телевидения, радио, а также иные лица.

Заседания палат Верховного Совета СССР, заседания Верховных Советов союзных республик, их постоянных комиссий транслируются (напрямую или в записи) по телевидению и радио с согласия соответственно председателей палат Верховного Совета СССР, председателя Верховного Совета союзной или автономной республики, председателя постоянной комиссии.

При обсуждении вопросов обороны страны и государственной безопасности и в других необходимых случаях органы, указанные в части второй настоящей статьи, могут принять решение о проведении закрытого заседания.

Статья (3) Информирование о заседаниях высших органов государственной власти

Информационные сообщения о сессиях Верховного Совета СССР, верховных Советов союзных республик о заседаниях их Президиумов и постоянных комиссий публикуются для всеобщего сведения в печати, передаются по телевидению и радио.

Полностью или в подробном изложении в печати публикуются доклады и выступления, сделанные на сессиях Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных и автономных республик, заседаниях их Президиумов и постоянных комиссий.

Стенографические отчеты сессий Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных и автономных республик публикуются в возможно короткие сроки и должны полностью отражать ход каждой сессии.

Результаты работы следственной, ревизионной или иной комиссии, образуемой Верховным Советом СССР, Верховным Советом союзной или автономной республики, публикуются для всеобщего сведения после их рассмотрения и утверждения соответствующим Верховным Советом или его Президиумом.

Статья (4) Опубликование решений высших органов государственной власти

Все акты высших органов государственной власти СССР, союзных и автономных республик, имеющие нормативный характер или общее значение, публикуются в установленном законодательством порядке в ведомостях или других официальных изданиях, а также широко обнародуются в печати, по телевидению и радио. Не допускается опубликование этих актов в изложениях.

Законы СССР, иные акты Верховного Совета СССР и его Президиума, затрагивающие права, обязанности и законные интересы граждан или имеющие общее значение, публикуются, кроме того, в «Вестнике законодательства СССР», издаваемом Президиумом Верховного Совета СССР и Советом министров СССР. В каждой союзной или автономной республике издается Вестник законодательства республики.

Широкое ознакомление граждан с действующим законодательством обеспечивается также разъяснением его содержания средствами массовой информации, изданием Свода законов СССР, сводов законов союзных республик, Сборников нормативных актов, комментариев законодательства и другими средствами.

Статья (5) Отчеты депутатов и встречи с населением

Депутаты Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных и автономных республик, лица, входящие в состав Президиума Верховного Совета СССР, союзной или автономной республики, обязаны периодически, но не реже одного раза в год, отчитываться о своей работе в деятельности этих органов перед избирателями и населением. Депутат в соответствии с законодательством отчитывается также перед коллективами и общественными организациями, выдвинувшими его кандидатом в депутаты.

Лица, указанные в части первой настоящей статьи, систематически информируют граждан и их коллективы о решениях, принятых высшими органами государственной власти и управления, их реализации, выполнении государственных планов экономического и социального развития, наказах

избирателей, отвечают на вопросы граждан. Поступившие предложения и критические замечания доводятся до сведения соответствующего органа, который обобщает и анализирует их и учитывает в своей работе.

Статья (6) Открытость сессий и заседаний постоянных комиссий Советов

Сессии местных Советов народных депутатов и заседания их постоянных комиссий являются открытыми. По решению соответственно Совета народных депутатов, его постоянной комиссии может быть проведено, в порядке исключения, закрытое заседание.

Статья (7) Гласность сессионной деятельности местных Советов

Избирателям, представителям общественных организаций, трудовых коллективов, органов печати, телевидения и радио обеспечивается возможность беспрепятственно посещать открытые заседания сессий местного Совета народных депутатов.

О месте и времени созыва сессии и о вопросах, вносимых на нее, заблаговременно, но не менее чем за 7 дней до сессии, даются извещения в печати, по радио и телевидению. В поселковых и сельских Советах народных депутатов в этих целях используются также объявления-плакаты и другие имеющиеся средства информации.

Статья (8) Гласность подготовки проектов решений и решений, принятых местными Советами

Проекты решений по отчетам о работе исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов, об утверждении планов экономического и социального развития, утверждения мероприятий по выполнению наказов избирателей и по другим важным вопросам, затрагивающим интересы всего или значительной части населения, проживающего на территории данного Совета народных депутатов, до сессий обсуждается в трудовых коллективах и на собраниях граждан по месту их жительства.

Об итогах каждой сессии местного Совета народных депутатов информируется общественность. Доклады и выступления на сессии, а также принятые по основным вопросам решения публикуются в печати, передаются по радио и телевидению, сообщаются населению при встречах депутатов с избирателями. При невозможности опубликовать в печати полные тексты материалов сессии, они публикуются в подробном изложении. Критические замечания и предложения депутатов, высказанные на сессии, публикуются полностью (без сокращений).

Статья (9) Гласность деятельности постоянных комиссий местных Советов

Каждый избиратель, а также представитель общественной организации или трудового коллектива вправе принимать участие в заседаниях

постоянных комиссий местных Советов народных депутатов с совещательным голосом.

Обеспечивается широкая гласность работы комиссий в печати, по радио и телевидению, а также на собраниях в трудовых коллективах и по месту жительства граждан.

Статья (10) Гласность деятельности депутатов местных Советов

Депутаты местных Советов народных депутатов, кроме выступлений с отчетами, информируют своих избирателей, а также трудовые коллективы и общественные организации, выдвинувшие их кандидатами в депутаты, регулярно, как правило после каждой сессии Совета, об участии в работе сессии, постоянных комиссий и других органов местных Советов, о мероприятиях по реализации наказов избирателей, решений Советов и их исполнительных комитетов, выявляют общественное мнение и доводят его до сведения соответствующего Совета народных депутатов и его постоянных комиссий.

Глава Б

Гласность в деятельности органов государственного управления

Статья (1) Информирование о деятельности Совета Министров СССР, Советов Министров союзных и автономных республик

Заявления Совета Министров СССР, Совета Министров союзной или автономной республики о своей предстоящей деятельности, отчеты о своей работе перед соответствующим Верховным Советом, а также результаты рассмотрения Советом Министров СССР, Советом Министров союзной или автономной республики рекомендаций комиссий и депутатов соответствующего Верховного Совета подлежат опубликованию в печати для всеобщего сведения.

Совет Министров СССР, Советы Министров союзных и автономных республик систематически информируют население о своей деятельности в различных областях государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства с помощью печати и других средств массовой информации.

Совет Министров СССР, Советы Министров союзных и автономных республик координируют деятельность министерств, государственных комитетов, других подведомственных им органов в области информирования населения по вопросам государственного управления, принимают меры по расширению гласности в их работе.

Статья (2) Открытость заседаний Совета Министров СССР, Совета Министров союзной, автономной республики

Заседания Совета Министров СССР, Совета Министров союзной, автономной республики, являются, как правило, открытыми. На открытые заседания приглашаются представители заинтересованных государственных

органов и общественных организаций и могут приглашаться представители печати, телевидения и радио.

Представители заинтересованных государственных органов и общественных организаций могут быть приглашены также на заседания Президиума Совета Министров СССР, Совета Министров союзной, автономной республики.

Статья (3) Гласность в деятельности министерств, государственных комитетов и ведомств

Министерства, государственные комитеты и ведомства СССР, союзных и автономных республик осуществляют свою деятельность открыто, созывают совещания и активы передовиков соответствующих отраслей и иных сфер управления, обеспечивают развитие гласности в деятельности подчиненных органов, предприятий, учреждений и организаций, широко информируют их о своей деятельности: привлекают трудовые коллективы, общественные организации, органы общественной самодеятельности, население к обсуждению и решению вопросов развития отрасли или иной сферы управления.

Статья (4) Публикации сведений об организации и деятельности министерств, государственных комитетов и ведомств

Центральные органы государственного управления СССР, союзных и автономных республик регулярно, не реже одного раза в год, информируют работников соответствующих отраслей, иных сфер управления и население о своей деятельности, принимаемых решениях, ходе их выполнения, широко используя в этих целях официальные издания, выступления должностных лиц перед общественностью, а также периодическую печать, телевидение и радио.

Обязательному опубликованию в источниках, доступных населению, подлежат:

- нормативные акты и другие решения центральных органов государственного управления, касающиеся прав, свобод, законных интересов и обязанностей граждан, а также вопросов организации и деятельности предприятий, учреждений и организаций, обслуживающих население;
- отчеты министерств, государственных комитетов и ведомств, характеризующие основные направления их деятельности, а также о выполнении планов экономического и социального развития подведомственных отраслей и иных сфер управления;
- сообщения центральных органов управления о результатах рассмотрения ими опубликования в печати критических замечаний и предложений граждан, общественных организаций, трудовых коллективов, представителей прессы и о принятых мерах.

Статья (5) Официальные издания министерств, государственных комитетов и ведомств

Министерство юстиции СССР, Министерства юстиции союзных и автономных республик издают Бюллетень нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств соответственно СССР, союзных и автономных республик, являющийся официальным открытым изданием, доступным гражданам.

Министерство, государственный комитет, ведомство издают открытые периодические бюллетени (вестники), в которых, наряду с нормативными актами, публикуются информационные сообщения и другие материалы, освещающие его деятельность. Близкие по профилю министерства, государственные комитеты и ведомства соответственно СССР, союзных или автономных республик могут издавать объединенный (совместный) бюллетень (вестник).

Официальные издания центральных органов управления СССР союзных и автономных республик распространяются по подписке, поступают в открытую продажу и в библиотеки.

Статья (6) Гласность процедуры подготовки и принятия решений министерствами, государственными комитетами и ведомствами

Министерства, государственные комитеты и ведомства СССР, союзных и автономных республик широко привлекают представителей научных учреждений, общественных организаций, трудовых коллективов к разработке проектов нормативных актов и других решений, касающихся прав, свобод, законных интересов и обязанностей граждан, а также иных решений, имеющих важное государственное или общественное значение.

Центральные органы государственного управления выносят проекты нормативных актов, других решений, касающихся прав, свобод законных интересов и обязанностей граждан, на обсуждение трудовых коллективов, общественных организаций, отдельных групп населения (молодежи, женщин, пенсионеров и т.д.). Порядок вынесения проектов решений этих органов на обсуждение общественности определяется Законом СССР о порядке всенародного обсуждения в голосовании по крупным вопросам жизни страны, а также обсуждения населением проектов решений местных Советов.

Министерства, государственные комитеты и ведомства СССР, союзных и автономных республик имеют право входить в случае необходимости через Совет Министров СССР, Совет Министров союзной, автономной республики соответственно в Верховный Совет СССР или его Президиум, в Верховные Советы союзных и автономных республик или их Президиумы с предложением о вынесении на всенародное (народное) обсуждение или всенародное (народное) голосование разработанных ими проектов нормативных актов, других решений, касающихся прав, свобод, законных интересов и обязанностей граждан, а также иных решений, имеющих важное государственное или общественное значение.

Статья (7) Гласность в работе коллегиальных подразделений министерств, государственных комитетов и ведомств

Заседания коллегий министерств и ведомств, коллегий и комитетов государственных комитетов СССР, союзных и автономных республик проводятся открыто, за исключением случаев обсуждения вопросов, составляющих тайну.

Представители заинтересованных трудовых коллективов, общественных организаций, органов печати и других средств массовой информации вправе присутствовать на открытых заседаниях коллегиальных органов. Руководители центральных органов государственного управления СССР, союзных и автономных республик обязаны создавать условия для участия упомянутых представителей в работе заседаний коллегий и комитетов.

Органы печати, радио, телевидения регулярно информируют население о заседаниях коллегий министерств и ведомств, коллегий и комитетов государственных комитетов СССР, союзных и автономных республик об основных решениях, принятых на этих заседаниях.

Статья (8) Гласность деятельности исполнительных комитетов местных Советов

В заседаниях исполнительного комитета местного Совета народных депутатов могут участвовать представители общественных организаций и трудовых коллективов. Граждане приглашаются на заседания исполнительного комитета при рассмотрении вопросов, касающихся их прав, законных интересов и обязанностей.

О месте и времени заседания исполнительного комитета местного Совета и об основных вопросах, намеченных для обсуждения, сообщается для всеобщего сведения в печати, по радио и телевидению, специальными объявлениями и иными местными средствами информации.

Исполнительные комитеты местных Советов широко и регулярно информируют общественность о своей деятельности в области государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, разъясняют принятые решения, стоящие задачи, выносят на обсуждение трудовых коллективов и собраний граждан по месту жительства вопросы о путях и средствах выполнения планов экономического и социального развития, учитывают в своей работе мнения и предложения трудящихся.

Все отделы и управления исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов, кроме ежегодных отчетов, регулярно докладывают на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан о своей работе, выполнении планов, перспективах развития отрасли, учитывают критические замечания и предложения граждан и принимают по ним необходимые меры.

Статья (9) Способы обеспечения гласности в деятельности местных органов управления

Гласность деятельности местных органов управления обеспечивается:

- проведением в необходимых случаях заседаний исполнительных комитетов местных Советов и комиссий исполнительных комитетов в трудовых коллективах и по месту жительства граждан;

- путем публикаций соответствующих материалов в краевой, областной, районной и городской печати, многотиражных газетах, специальных передачах по радио и телевидению. При необходимости издаются специальные приложения к газетам, в которых публикуются материалы о работе органов местных Советов. Решения исполнительных комитетов, имеющие важное общественное значение, рассылаются в библиотеки, а в городах – также в ДЭЗы и ЖЭКи;

- изданием всеми исполнительными комитетами краевых, областных, окружных и городских (с районным делением) Советов народных депутатов Бюллетеней для опубликования решений Советов народных депутатов, их исполнительных комитетов, информационных материалов о практике их работы, а также о работе постоянных комиссий и депутатов;

- регулярными отчетами, докладами, информацией о работе исполнительных комитетов, их отделов и управлений, а также депутатов в трудовых коллективах и перед избирателями;

- доступностью в исполнительных комитетах краевых, областных, окружных, районных, городских, сельских и поселковых Советов народных депутатов протоколов сессий Совета народных депутатов и его исполнительного комитета, их решений и материалов, на основании которых приняты соответствующие решения, списка наказов избирателей и данных о ходе их выполнения, других материалов о работе Совета и его органов, в которых заинтересованы граждане. Эти документы и материалы должны беспрепятственно предоставляться для ознакомления всем гражданам, проживающим на территории соответствующего Совета народных депутатов;

- обнародованием путем вывешивания на видном месте списков очередников на получение жилья и получивших жилье, места в детских садах и яслях, а также данных, в которых заинтересованы граждане;

- созданием в исполнительных комитетах краевых, областных, районных и городских Советов народных депутатов специальных справочных служб для информирования граждан, в том числе по телефону, по интересующим их вопросам работы Советов народных депутатов и их органов.

Правоохранительные органы

Следующая глава проекта закона – о гласности в деятельности органов народного контроля и других правоохранительных органов. При этом, конечно, название главы было не совсем корректным, поскольку в «правоохранительные органы» записали буквально все. С такой оговоркой и рассмотрим ее содержание.

Сами работники правоохранительных органов, выступая в прессе, как о совершенно необходимой мере говорили о «расширении гласности, информированности общества о том, что происходит в следственных кабинетах, тюремных камерах, залах суда. А дело в том, что сколько-нибудь серьезной системы работы средств массовой информации, направленной на обеспечение гласности в работе правоохранительных органов и судопроизводства у нас в стране не создано»⁴⁰. Именно основы такой системы и предполагалось заложить в законе о гласности. При этом гласность, конечно, понималась шире, нежели просто деятельность средств массовой информации.

Разумеется, речь не шла о нарушении тайны следствия или некомпетентных «советах» со стороны журналистов или общественности. Проблема заключалась (да и сейчас заключается) в отсутствии такого механизма участия общественности в делах следствия и суда, который предотвращал бы злоупотребления в работе правоохранительных органов и исключил бы всякую возможность нарушений законности. Даже наиболее закрытые правоохранительные органы в то время начали ориентироваться на гласность. Так, председатель КГБ СССР высказался по этому вопросу поводу следующим образом: «Мы рассматриваем гласность как одну из форм нашей активной связи с трудящимися. Ведь если мы говорим, что хотим понимания народом нашей деятельности, то должны и больше ее показывать. Делается здесь немало. В частности, мы ведем совместную работу с журналистами, писателями, кинематографистами... Отношения активного взаимодействия у нас установились с редакциями газет «Правда», «Известия», «Советская Россия» и ряда других. Думаю, что общественность уже обратила внимание на появление в еженедельнике «Аргументы и факты» новой постоянной рубрики «КГБ СССР сообщает и комментирует». В условиях глубоких преобразований всех сфер социально-политической жизни страны, полагаю, назрела необходимость в дополнительных мерах по освещению деятельности органов государственной безопасности на современном этапе, информирования общественности о разных сторонах чекистской работы. Конечно, не обо всем можно рассказать, не все документы можно опубликовать... Но при более тщательном анализе имеющихся в нашем распоряжении материалов мы видим, что многое можно было бы и открыть. Мы готовы больше отвечать на вопросы, и нам действительно есть что сказать»⁴¹.

К сожалению, когда готовился проект закона о гласности (первое полугодие 1987 г.), трудно было даже сформулировать, что же разработчики в этом плане хотели от органов госбезопасности.

Описываемая глава о правоохранительных органах начинается со статьи о гласности в деятельности контрольных органов. Органы народного контроля должны осуществлять свою деятельность открыто, широко

⁴⁰ «Советская культура», 1988, 27 авг.

⁴¹ «Правда», 1988, 2 сент.

привлекая к ней трудящихся, оповещать трудовые коллективы о начале проверки предприятий, организаций, учреждений. Сообщать о результатах проверок, о сделанных выводах и принятых мерах трудовым коллективам проверяемых предприятий, учреждений и организаций, а также гражданам и организациям, по инициативе которых проводилась проверка. Сообщения о результатах проверок, обследований и рейдов должны публиковаться в центральной или местной печати, включая многотиражные и стенные газеты, а также делаются в иных формах.

Что касается гласности в деятельности судов, то в законопроекте устанавливались положения, некоторые из которых сегодня кажутся очевидными, а другие – очень актуальными. Итак, основные положения таковы...

Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается лишь в случаях, установленных законом. Гражданам и представителям СМИ разрешается вести записи хода судебного заседания, в том числе с помощью технических средств. Для проведения радио- и телетрансляций, а также фотографирования, видеозаписи и киносъемки требуется разрешение суда.

Порядок освещения судебных процессов должен регулироваться законом о печати и других средствах массовой информации.

Гражданин имеет право знакомиться с судебным делом, затрагивающим его права, обязанности и законные интересы.

Частные определения судов в адрес государственных органов, общественных организаций, должностных лиц доводятся до сведения трудовых коллективов.

Народные судьи периодически отчитываются перед избирателями, выступают на собраниях трудовых коллективов и собраниях граждан по месту жительства.

Народные заседатели выступают с сообщениями о своей работе в суде перед избравшими их трудовыми коллективами.

Данные судебной статистики по уголовным делам по основным категориям гражданских дел подлежат систематическому опубликованию.

Далее в этой главе проекта говорилось о гласности в деятельности органов прокуратуры. Предполагалось, чтобы все случаи отмены управленческих решений по протестам прокуроров в порядке надзора доводились бы до сведения заинтересованных трудовых коллективов или населения. Представления прокуроров о принятии мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению преступлений и других правонарушений, должны доводиться до сведения трудовых коллективов тех предприятий, учреждений, организаций, где эти правонарушения выявлены. Прокуроры систематически выступают на сессиях Советов народных депутатов, собраниях трудовых коллективов и граждан по месту жительства с информацией о деятельности правоохранительных органов и общественности в борьбе с преступностью и другими правонарушениями. Органы прокуратуры могут сообщать средствам массовой информации о

находящихся в их производстве уголовных делах, а также гражданских делах, представляющих общественный интерес. Ежегодно органами прокуратуры публикуются сводные данные о выявленных нарушениях законности.

Позицию МВД по поводу гласности уже после завершения работы над законопроектом выразил первый заместитель министра внутренних дел СССР В. Трушин: «Кадры правоохранительных органов должны учиться работать в условиях расширения демократии и гласности. Осваивать эту науку приходится всем – от руководства министерства до рядового сотрудника милиции. Готовых схем здесь нет. Поэтому, как представляется, главное состоит в том, чтоб сама атмосфера демократии и гласности стала неотъемлемой органической частью служебной деятельности органов внутренних дел. На новый уровень необходимо поднимать взаимодействие с трудовыми коллективами, общественными организациями... Жизнь выдвинула целый ряд конкретных организационных форм расширения информирования трудящихся о положении дел в сфере правопорядка. Это и регулярные выступления сотрудников органов МВД в печати, по радио, телевидению, ответы на интересующие граждан вопросы по каналам прямой телефонной связи, отчетность руководителей и оперативных сотрудников, в трудовых коллективах и многие другие»⁴².

Фактически, он изложил существо соответствующей статьи законопроекта:

«Органы внутренних дел в своей деятельности опираются на поддержку общественности, систематически информируют население и трудовые коллективы о борьбе с антиобщественными явлениями.

Местные органы внутренних дел отчитываются о своей работе перед местными органами государственной власти, а участковые инспекторы – и перед населением. Органы внутренних дел могут сообщать средствам массовой информации о находящихся в их производстве делах, представляющих общественный интерес. Статистические данные о численности и характере преступлений и их раскрываемости, сводные данные о лицах, отбывающих уголовное наказание, данные о нарушениях общественного порядка, правил дорожного движения и других административных правонарушениях, о борьбе с пьянством и наркоманией подлежат систематическому опубликованию».

Здесь необходимо отметить, что год спустя после разработки проекта было принято решение о создании в Государственном комитете по статистике отдела моральной статистики, который должен был заниматься сбором, анализом и подготовкой к публикации части, перечисленной в приведенной статье информации. В компетенцию отдела моральной статистики входили сбор и обработка данных, касающихся таких социально опасных явлений, как алкоголизм, наркомания, токсикомания. Сюда можно также причислить информацию о проституции, венерических заболеваниях,

⁴² «Известия», 1987, 27 дек.

самоубийствах, бродяжничестве, самогоноварении. Еще одна группа данных – об административных правонарушениях. Одним из главных направлений работы отдела стал сбор и анализ информации об уровне преступности в стране, т.е. о числе преступлений, количестве осужденных и потерпевших, информации, позволяющей составить социальные портреты преступников, данные по исправительно-трудовым учреждениям. Анализу подлежал также и уровень социальной защищенности личности в нашем обществе, а потому в оборот была вовлечена и судебная статистика, и данные по адвокатуре. Некоторые данные моральной статистики начали публиковаться в сборниках Госкомстата СССР, хотя тому имелись препятствия: во-первых, моральная статистика продолжала оставаться разбросанной по многим ведомствам (МВД, Министерство юстиции, Прокуратура, Министерство здравоохранения), во-вторых, большая часть моральной статистики все еще оставалась закрытой. Однако, как сообщил заместитель председателя Госкомстата СССР В. Гурьев, «направлены предложения о рассекречивании этих данных»⁴³.

Новацией явилась статья о гласности реабилитации граждан: «При оправдании гражданина судом или прекращении дела на предварительном следствии по реабилитирующим основаниям копия приговора или постановления направляется, с согласия реабилитированного, в трудовой коллектив, где он работает (учится), либо по его месту жительства. По требованию реабилитированного суд или орган предварительного следствия обязаны вынести определение или постановление об опубликовании в печати материала о реабилитации».

Жизнь подтверждала необходимость такой нормы. Не дожидаясь ее законодательного закрепления, Прокуратура Грузинской ССР дала всем подчиненным прокурорам рекомендации о внедрении в практику публичного извинения работников правоохранительных органов (по вине которых граждане незаконно привлекались к уголовной ответственности и осуждались) перед реабилитированными лицами по месту их жительства и трудовых коллективах, где они работали. В трудовых коллективах в присутствии лица, в отношении которого следствие прекращено по реабилитирующим основаниям, следователь, предъявивший обвинение, прокурор, утвердивший обвинительное заключение, докладывали о допущенных нарушениях законности и приносили публичное извинение, еще раз разъясняя существующий порядок возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей. Как правило, в этом участвовал представитель прокуратуры республики, который информировал коллектив о результатах служебного расследования по факту незаконного привлечения гражданина к уголовной ответственности, результатах его рассмотрения, мерах реагирования в отношении виновного следователя или прокурора. В некоторых случаях

⁴³ «Известия», 1988, 9 сент.

сообщение о реабилитации публиковалось и в прессе. Подобные процедуры, отмечал прокурор Грузинской ССР В. Рамадзе, «способствуют укреплению служебной дисциплины, повышают ответственность следователей и прокуроров за брак в работе и в конечном итоге призваны предупреждать нарушения законности»⁴⁴.

Высказывалось мнение, что целесообразно предавать гласности статистику оправдательных приговоров и дел, прекращенных по реабилитирующим основаниям.

Глава проекта закона, посвященная правоохранительным органам, заканчивалась статьей о гласности в деятельности органов государственного арбитража. К участию в рассмотрении хозяйственных споров допускались представители общественных организаций и трудовых коллективов предприятий, учреждений и организаций, являющихся сторонами по делу, для изложения мнения уполномочивших их коллективов. Споры, имеющие важное общественное значение, предлагалось рассматривать органами государственного арбитража непосредственно на предприятиях, в учреждениях и организациях. Государственный арбитраж обязывался информировать общественность о своей деятельности по укреплению законности и договорной дисциплины в народном хозяйстве. Обязательные предписания органов государственного арбитража руководителям и другим должностным лицам предприятий, учреждений и организаций, а также информация об исполнении таких предписаний должны быть доведены до сведения трудовых коллективов этих предприятий, учреждений и организаций.

Трудовые коллективы

Завершающая глава, посвященная гласности в трудовых коллективах, написанная Р.З. Лившицем, при последующих обсуждениях меньше всего подверглась изменениям. В ней, в частности, говорилось, что администрация предприятий, учреждений, организаций, правления колхозов, советы трудовых коллективов проводят свои заседания гласно и открыто. Время проведения заседаний и их повестка дня должны заблаговременно доводиться до сведения членов коллектива. Администрация, правления колхозов, советы трудовых коллективов обязаны доводить свои решения до сведения членов коллектива. Члены коллектива вправе присутствовать на заседаниях этих органов.

Администрация, правления колхозов, советы трудовых коллективов, общественные организации обязаны были информировать трудящихся о результатах деятельности и материально-финансовом положении предприятий, учреждений, организаций, колхозов, кооперативов, о создании и распределении фондов заработной платы и экономического стимулирования, о решении кадровых вопросов, о распределении жилой площади, садовых участков, мест в детских учреждениях, путевок в

⁴⁴ «Известия», 1988, 28 сент.

санатории и дома отдыха, о поощрении трудящихся и привлечении их к дисциплинарной, материальной и иной ответственности, о других вопросах производственной и социальной деятельности.

Члены трудовых коллективов вправе были требовать от администрации, правлений колхозов, советов трудовых коллективов и общественных организаций представления соответствующей информации.

Руководители, другие должностные лица предприятий, учреждений, организаций, из подразделений, как избираемые трудовыми коллективами, так и назначаемые, обязаны были не реже одного раза в год отчитываться о своей работе перед трудовыми коллективами. По требованию трудового коллектива проводится внеочередной отчет.

Трудовые коллективы вправе были давать оценку деятельности руководителей, принимать рекомендации об улучшении их работы и доводить эти рекомендации до сведения вышестоящего органа.

До принятия решения, затрагивающего интересы трудового коллектива, администрация обязана была довести проект решения до сведения коллектива и выяснить его мнение.

Разногласия между администрацией и трудовым коллективом разрешались в порядке, предусмотренном Законом о трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями и организациями и Законом о государственном предприятии (объединении).

Общественные организации

В первых рабочих вариантах проекта был раздел, посвященный общественным организациям. При этом группа разработчиков исходила из того, что во всех уставах общественных организаций в той или иной форме закреплены положения, касающиеся вопросов гласности и информированности их членов, хотя данные термины практически ни в одном из уставов не используются. В уставах общественных организаций, принятых после XXVII съезда КПСС, названным вопросам уделялось больше внимания. Вместе с тем, ни в этих уставах, ни тем более в ранее принятых, проблема информированности членов общественной организации не была в достаточной степени решена.

В связи с этим предлагалось закрепить право членов общественных организаций на получение информации о работе организации и ее руководящих органов любого уровня. В основном, рядовые члены общественных организаций не знали, как работают не только их руководящие органы, но даже и первичные организации. Те формы отчетности, которые традиционно сложились, во-первых, носили эпизодический характер, во-вторых, соответствующая информация не доходила до всех ее членов, тем более до широких слоев населения.

Создалась и такая ситуация, при которой подавляющее большинство членов соответствующих общественных организаций не знали своих прав и обязанностей, не знали, как и на основе чего действуют общественные организации. В результате нередко членами тех или иных общественных

организаций являлись «мертвые души», хотя и уплачивавшие членские взносы, но не имеющие членских билетов (например, ДОСААФ, ДСО профсоюзов и др.). Чтобы избежать этого, необходимо было заинтересовать граждан во вступлении в конкретную общественную организацию. Считалось, что здесь велика роль гласности и информированности.

К сожалению, на практике подчас невозможно было ознакомиться с уставами большинства общественных организаций, особенно добровольных обществ. Их нельзя было даже купить в книжных магазинах (за исключением, пожалуй, только уставов ВЛКСМ и Профсоюзов СССР).

При обсуждении первого, рабочего варианта проекта говорилось о необходимости ввести в проект Закона о гласности положение, согласно которому постановления и решения руководящих органов общественных организаций подлежат предварительному обсуждению в первичных организациях. В связи с этим следовало разработать методики и процедуру таких обсуждений, а также четко определить круг вопросов, по которым должно быть проведено обсуждение проектов решений. Здесь в качестве гарантии гласности мыслилось предусмотреть обязанность руководящих органов общественной организации доводить до сведения первичных организаций, какие из их предложений были приняты при окончательном варианте, а какие отклонены, и почему.

В связи с расширением прав общественных организаций, по мнению разработчиков, следовало предусмотреть право общественной организации запрашивать определенную информацию у соответствующих государственных органов и других общественных организаций и обязанность последних давать такую информацию. А также обязанность органов государственной власти, управления и народного контроля информировать руководство общественных организаций о решениях, отвечающих профилю общественной организации.

Предлагалось предусмотреть норму, согласно которой представители общественных организаций должны входить в отвечающие их профилю государственные органы, например, в коллегии министерств и ведомств. Подобная практика имела, но не получила широкого распространения и, к сожалению, оказалась малоэффективна. Поэтому представлялось целесообразным закрепить правило, по которому, если принимаемое решение противоречит интересам соответствующей общественной организации, мнение ее представителя является решающим, т.е. без его согласия оно не действительно.

Один из вариантов нормативного текста, предложенный Н.Ю.Беляевой, содержал четыре статьи: «Право общественных организаций на информацию», «Обязанность общественных организаций осуществлять свою деятельность публично», «Право общественных организаций на выражение мнения», «Осуществление общественными организациями конституционных прав и свобод».

Прежде всего, предусматривалось, что общественные организации вправе требовать, а органы власти, управления и суды по их запросам

обязаны предоставлять стенограммы сессий, заседаний, слушаний, статистические отчеты и материалы, а также тексты постановлений, решений и распоряжений, касающихся выполнения уставных задач этих общественных организаций либо затрагивающие права и законные интересы общественных организаций и их членов.

В случае возникновения претензий, предъявления иска одной общественной организации другой, при нарушении ее имущественных или иных законных прав и интересов организация-ответчик вправе была требовать от истца информацию и документы, на основании которых предъявлен иск.

Запрос о предоставлении информации вносился бы от имени общественной организации любого звена ее руководящим органом в соответствующий орган государственной или общественной организации того же уровня, а в случаях предъявления иска и в вышестоящие органы.

В свою очередь общественные организации обязаны были предоставлять информацию о своей деятельности государственным органам по вопросам, входящими в компетенцию этих органов, а также гражданам по вопросам, затрагивающим осуществление их прав, обязанностей и законных интересов.

Нормы, определяющие порядок информирования членов общественной организации о деятельности ее руководящих органов, должны были закрепляться в уставе организации.

Общественные организации должны были иметь также право выражать свое мнение через печать и другие средства массовой информации по вопросам государственной, хозяйственной и общественной жизни, делать заявления, принимать воззвания, обращаться к государственным и иным органам и организациям, к широкой общественности для поддержания своих инициатив.

Общественным организациям предоставлялось право вносить предложения в государственные и иные органы и организации по вопросам улучшения их деятельности и требовать информацию об учете их мнения и мерах, принятых по критическим замечаниям и предложениям.

Государство должно было обеспечивать материальные, организационные и технические условия для осуществления общественными организациями права на выражение мнения. Устанавливалось, что общественные организации реализуют свои конституционные права, а также осуществляют свободы слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций.

С целью пропаганды своей деятельности общественные организации имели право создавать свои печатные органы, а также издавать печатную продукцию в установленном законом порядке.

Предоставление общественным организациям для реализации ими своих конституционных прав и осуществления свобод зданий, улиц, площадей, находящихся в ведении местных органов власти и управления производились по предварительному запросу руководящего органа

общественной организации любого звена в соответствующий орган власти и управления.

Как видно, частично эти нормы являлись развитием положений Общей части проекта закона о гласности, частично затрагивали предмет регулирования иных нормативных актов. Поэтому комиссия остановилась на более лаконичной формулировке (ее автор А.И. Щиглик):

«Общественные организации осуществляют свои уставные задачи гласно и открыто, информируя широкую общественность о съездах, конференциях, работе выборных органов, принимаемых решениях. Гласность внутренней жизни общественных организаций регулируется их уставами (положениями) и другими внутриорганизационными актами в соответствии с принципами Закона о гласности. Общественные организации имеют право на получение от государственных органов информации, затрагивающей права, обязанности и законные интересы этих организаций, их членов и соответствующей их уставной деятельности».

Очень важную норму о публичной отчетности по поводу расходования общественных средств предложил В.А. Туманов, тем более что в печати тогда неоднократно высказывалось неудовлетворение граждан нерегулярностью отчетов о расходовании средств таких фондов⁴⁵. Формулировалась она так:

«Общественные фонды, созданные путем денежных взносов граждан, ежегодно или по достижении цели, для которой был создан общественный фонд, публикуют в печати развернутый отчет о расходовании полученных средств. Общественные организации отчитываются перед своими членами о расходовании членских взносов в порядке, устанавливаемом уставами этих организаций».

Изложенный минимум норм, касающихся общественных организаций было решено перенести в Общую часть законопроекта.

На этом мы завершаем рассказ об истории работы над проектом закона о гласности. Надеемся, что читатель не только получил информацию по содержанию, дискуссиям, объяснение особенностей юридической техники, но и почувствовал дух эпохи, детали жизни того времени.

Памятник эпохи перестройки

В 2009 году, наконец, принят Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Двадцать два года, чуть ли не четверть века потребовалось, чтобы «семена» проекта закона о гласности взошли в нашей стране.

Читатель видел, как много хотели разработчики закона «О гласности» внести в столь многообещающий в те времена правовой акт. В текст проекта

⁴⁵ См., например: «Известия», 1988, 30 марта.

попала лишь меньшая часть идей и предложений. По разным причинам. Тут и трудности нормативно-правового выражения политических принципов и правил. И необходимость прийти к консенсусу по кругу норм и их формулировкам, что, несомненно, было непросто в среде критически мыслящих специалистов. Существовал и определенный государственный фильтр.

Впрочем, и нынешние «всходы» – не совсем тот урожай, какого ожидали. Как видно уже из названия нового российского закона, его предмет оказывается лишь частью предмета закона о гласности 1987 года. Замечаем мы и похожие формулировки: тогда вместо «гласности» решили делать закон «о расширении гласности», сегодня вместо «доступа к информации» – закон «об обеспечении доступа». Тем не менее, это серьезный демократический шаг, и многие вопросы в ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» решены довольно детально.

Каково различие общественных потребностей и запросов в то время и сейчас, а также разницу в нормативно-правовых решениях, читатель может схематично представить, изучив сравнительную таблицу основных положений проекта закона СССР «О гласности» (1987 г.) и Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (2009), помещенную ниже.

В любом случае, опыт тех далеких лет должен остаться в истории отечественного права как памятник юридической мысли эпохи начала перестройки. Наверняка он окажется полезным юристам, занимающимся проблемами гласности, права на информацию, свободы информации. Работы еще много!

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА
основных положений проекта Закона СССР «О гласности» (1987 г.) и
Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о
деятельности государственных органов и органов местного
самоуправления» (2009)

Нормы правового акта	Проект закона СССР «О гласности» (1987)	ФЗ «Об обеспечении доступа к информации...» (2009)	Примечания
Право на информацию	Сформулировано подробно	Упомянуто в предпоследней статье «Ответственность за нарушение права на доступ к информации...» Предусмотрены права пользователя	
Принципы доступа к информации	Есть	Есть	
Способы обеспечения доступа к информации	Есть	Есть	
Запрос информации	Есть, хотя термин «запрос» не употреблялся	Детальная регламентация	
Требования при обеспечении доступа к информации	Нет	Есть	Достоверность, сроки, расходы
Организация доступа к информации	Есть	Есть	
Предоставление информации по запросу	Детально не регламентировано	Детальная регламентация	
Форма предоставления информации (информирования)	Есть	Есть	Устная форма, документ, опубликование
Ограничения доступа к информации	Перечни сведений ограниченного доступа не подлежат расширительному тол-	Отсылка к действующему законодательству	

	кованию		
Основания отказа на запрос информации	Отказ должен быть мотивирован	Детальная регламентация	
Защита права на доступ к информации	Предусмотрена	Предусмотрена	Обжалование вышестоящему должностному лицу или в суд
Ответственность за нарушение гласности (права на доступ к информации)	Предусмотрена	Предусмотрена	
Информационные стенды и иные средства	Есть	Есть	
Бесплатное предоставление информации	Вся информация рассматривалась как бесплатная	Предусмотрены виды бесплатной	
Плата за предоставление информации	Не предусмотрена	Предусмотрены условия предоставления информации за плату	
Средства массовой информации	Отсылка к будущему закону о СМИ	Предусмотрен запрос редакций СМИ (в части, неурегулированной действующим Законом о СМИ)	
Информация о мероприятиях и событиях, представляющих особый интерес для населения и трудовых коллективов	Обязательны для опубликования сведения о строительстве и сносе жилых домов, зданий культурно-бытового назначения и производственных, о сносе и реконструкции памятников природы,	Информация о чрезвычайных ситуациях и мерах защиты населения и территорий	

	истории и культуры, о планах по ЖКХ, здравоохранению, образованию, о состоянии окружающей среды и др.		
Присутствие на заседаниях коллегиальных органов	Есть	Есть	
Доступность библиотечных фондов	Беспрепятственный доступ	Отсылка: «в устанавливаемом порядке»	
Доступность архивных фондов	Открытие материалов ограниченного доступа по истечении установленного срока	Отсылка: «в устанавливаемом порядке»	
Публикация статистических данных	Систематическое открытое опубликование в абсолютных и относительных единицах	Предусмотрено размещение на официальных сайтах государственных органов и органов местного самоуправления	
Информирование о результатах проверок	Предусмотрена гласность деятельности органов народного контроля	Предусмотрено информирование о результатах проверок	
Гласность подготовки проектов законов и других нормативных актов	Предусмотрена (включая вынесение проектов на всенародное обсуждение или обсуждение общественностью)	Предусмотрено размещение на официальных сайтах	
Публикация нормативных актов и иных государственных решений	Обязательное полное и открытое опубликование	Отсылка к действующему законодательству	
Гласность выборов	Предусмотрена	Вне сферы дейст-	

		вия данного ФЗ	
Отчеты депутатов перед избирателями	Предусмотрены	Вне сферы действия данного ФЗ	
Гласность при назначении должностных лиц и освобождении их от должности	Возможность выдвижения альтернативных кандидатов, гласное обсуждение, опубликование причин освобождения от должности	Предусмотрено размещение на официальных сайтах информации о вакантных должностях	
Гласность в деятельности судов	Предусмотрена	Отсылка к ФЗ от 22 декабря 2008 года N 262-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации"	
Гласность в деятельности государственного арбитража	Предусмотрена	Вне сферы действия данного ФЗ	
Гласность в деятельности прокуратуры	Предусмотрена	Отдельно не регламентирована	
Гласность в деятельности органов внутренних дел	Предусмотрена	Отдельно не регламентирована	
Гласность реабилитации граждан	Предусмотрена. По требованию реабилитированного-публикация сообщения в печати	Нет	
Право на публичное выражение мнений	Сформулировано подробно	Вне сферы действия данного ФЗ	
Публичная отчетность о расходовании общественных средств	Предусмотрена	Вне сферы действия данного ФЗ	
Гласность деятельности общественных организаций	Предусмотрена	Вне сферы действия данного ФЗ	

Право общественных организаций на получение информации от государственных органов	Предусмотрено	Предусмотрено на общих основаниях как пользователя	
Гласность в трудовых коллективах	Информирование трудовых коллективов руководством, учет мнения трудовых коллективов при принятии решения	Нет	

Приложения:

Проект

Вариант 2

ЗАКОН СССР «О ГЛАСНОСТИ»

Расширение гласности – одно из основных направлений развития социалистической демократии и политической системы советского общества. Расширение гласности предполагает максимальную открытость в деятельности государственных органов и общественных организаций, реальную возможность для трудящихся высказывать свое мнение по любым вопросам государственной и общественной жизни.

Каждый гражданин СССР вправе знать о положении дел в мире, стране, республике, регионе, в своей организации, на предприятии, в трудовом коллективе. Гласность – необходимое условие активного участия граждан в обсуждении и решении вопросов государственной и общественной жизни, способ демократического контроля трудящихся за деятельностью государственных органов, общественных организаций, администрации предприятий и учреждений.

Советское социалистическое государство обеспечивает и охраняет гласность во всех сферах экономической, политической, социальной и культурной жизни. Оно выступает за проведение гласности во всех областях международной жизни, во взаимоотношениях между государствами.

Глава I

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Задачи Закона о гласности

Задачами Закона СССР о гласности являются:

обеспечение гласности в деятельности государственных органов, общественных организаций, должностных лиц, трудовых коллективов;

обеспечение права граждан и их объединений на публичное, гласное выражение мнений и информацию, способствующую их активному участию в решении государственных и общественных дел, а также охране их прав и законных интересов.

Статья 2. Гласность деятельности государственных органов, общественных организаций и должностных лиц

Деятельность государственных органов, общественных организаций, должностных лиц строится на основе гласности, которая означает:

открытость их деятельности;

предоставление гражданам и их объединениям информации, необходимой для участия в обсуждении и решении вопросов государственной и общественной жизни общесоюзного, республиканского и местного значения, а также затрагивающие их права, обязанности или законные интересы;

доступность организаций, учреждений и должностных лиц для посещения гражданами; возможность беспрепятственного обращения к ним граждан с предложениями и заявлениями;

учет общественного мнения при разработке и принятии решений;

обнародование принятых решений и доведение их до сведения заинтересованных лиц.

Статья 3. Право граждан и их объединений на информацию о деятельности государственных органов, общественных организаций, должностных лиц

Граждане, их объединения имеют право на своевременную и правдивую информацию о деятельности государственных органов, общественных организаций, должностных лиц, необходимую для участия в обсуждении и решении вопросов государственной и общественной жизни.

Государственные органы, общественные организации, должностные лица обязаны предоставить требуемую информацию или мотивированный отказ в ней не позднее, чем в месячный срок.

Статья 4. Способы информирования граждан и их объединений

Информирование граждан и их объединений о деятельности государственных органов, общественных организаций осуществляется:

на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан;

непосредственно должностным лицам;

через службы информации при государственных органах и общественных организациях;

через средства массовой информации;

путем официальных публикаций государственных решений и иных сведений, представляющих общественный интерес.

Информирование может осуществляться и иными способами.

Статья 5. Право граждан на информацию, затрагивающую их права, обязанности и законные интересы

Государственные органы, общественные организации, должностные лица обязаны предоставить гражданину возможность знакомиться с решениями и иными материалами, затрагивающими его права, обязанности или законные интересы, а также со всеми документами, лично к гражданину относящимися, как по месту работы (учебы), так и в других государственных учреждениях и общественных организациях. Гражданин имеет право требовать внесения изменений и дополнений в документы, содержащие сведения, не отвечающие действительности.

Статья 6. Обжалование отказа в предоставлении информации

Нарушение права граждан и их объединений на информацию может быть обжаловано в вышестоящий орган. При отказе вышестоящего органа в удовлетворении жалобы, а также при неполучении ответа вышестоящего органа в течение месяца, гражданин может обжаловать нарушение своего права на информацию, затрагивающую его права, обязанности и законные интересы, – в суд.

Статья 7. Право на публичное выражение мнений

Граждане, общественные организации, трудовые коллективы имеют право на гласное, свободное выражение своих мнений по вопросам деятельности государственных органов, общественных организаций, должностных лиц.

Порядок выражения мнений через органы печати, телевидение, радио определяется законом о печати и других средствах массовой информации.

Государственные органы при принятии решений должны учитывать обоснованное мнение граждан, выраженное коллективно или индивидуально и информировать граждан, общественные организации и трудовые коллективы о своем отношении к высказанным мнениям и предложениям.

Участие граждан, общественных организаций, трудовых коллективов в решении вопросов, выносимых на обсуждение, регулируется законом СССР о всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни.

Статья 8. Участие средств массовой информации в обеспечении гласности государственной и общественной жизни

Средства массовой информации всемерно способствуют обеспечению гласности. Формы и методы деятельности средств массовой информации по обеспечению гласности определяются законом о печати и других средствах массовой информации.

Статья 9. Публикация нормативных актов и иных государственных решений

Нормативные акты и иные государственные решения, представляющие общественный интерес или затрагивающие права, обязанности и законные интересы граждан, подлежат обязательному полному открытому опубликованию. Нарушение этого правила влечет недействительность указанных актов и исключает ответственность за их нарушение.

Статья 10. Публикация статистических данных

Государственная статистическая информация об экономическом, социальном и политическом развитии общества подлежит систематическому открытому опубликованию в абсолютных и относительных величинах.

К непубликуемым статистическим данным, не подпадающим под действие ст.15 настоящего Закона, обеспечивается открытый доступ научных учреждений и иных заинтересованных организаций.

Научные учреждения вправе публиковать статистическую информацию, полученную ими путем проведения социологических исследований.

Статья 11. Гласность выборов народных депутатов и народных судей

При выборах в Советы народных депутатов и в районные (городские) народные суды публикуются в печати и передаются по телевидению и радио материалы о ходе подготовки к выборам, предвыборных собраниях; биографические сведения и данные о трудовой деятельности кандидатов; обеспечивается широкая гласность собраний избирателей.

Итоги выборов и списки избранных депутатов и народных судей публикуются для всеобщего сведения с указанием данных о численности избирателей в избирательном округе, числе избирателей, принявших участие в голосовании по каждому округу, числе голосов, поданных «за» и «против» каждого кандидата в депутаты и в народные судьи, и числе бюллетеней, признанных недействительными.

Статья 12. Гласность при избрании, назначении и освобождении должностных лиц

Избрание должностных лиц производится гласно, с возможностью выдвижения нескольких кандидатов и всестороннего обсуждения выдвинутых кандидатур.

При назначении должностных лиц биографические сведения и данные о трудовой деятельности назначаемых доводятся до сведения населения и трудовых коллективов.

Решения об освобождении должностных лиц публикуются с указанием причин освобождения от должности.

Статья 13. Доступ к архивным материалам

Архивные материалы являются доступными для граждан.

Архивные материалы, отнесенные к материалам ограниченного доступа, а также закрытые архивные материалы подлежат открытию по истечению срока, устанавливаемого Советом Министров СССР.

Статья 14. Доступ к печатным и иным изданиям

Обеспечивается беспрепятственный доступ ко всем не подпадающим под действие ст.15 настоящего закона публикуемым и находящимся в фондах государственных и общественных библиотек печатным изданиям (газеты, журналы, книги и т.п.) и аудиовизуальной продукции (звукозаписи, кино- и видеофильмы, микрофильмы и т.п.), не подпадающими под перечень ст.15 настоящего Закона.

Статья 15. Недопустимость использования гласности в ущерб интересам общества и личности

Гласность не может использоваться в ущерб интересам общества и государства, правам граждан.

Не подлежат оглашению сведения, составляющие государственную и служебную тайну. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, утверждается Советом Министров СССР и не подлежит расширительному толкованию. Перечень сведений, составляющих служебную тайну, устанавливается в порядке, определяемом Советом Министров СССР.

Не должны предаваться гласности сведения, составляющие тайну врачебную, адвокатскую, нотариальную, данные предварительного следствия и дознания, тайну совещания судей, тайну вкладов в сберегательную кассу, тайну усыновления, тайну переписки, телефонных разговоров и телеграфных сообщений граждан.

Не допускается использование гласности для пропаганды войны и расизма, национальной или религиозной нетерпимости и человеконенавистничества, насилия, жестокости, порнографии, а также для подстрекательства к совершению преступлений.

Статья 16. Ответственность за нарушение гласности

Любые нарушения гласности должны решительно пересекаться. Систематические нарушения гласности, а также нарушения гласности, повлекшие существенный вред для общества, должны рассматриваться сессиями Советов народных депутатов или их постоянными комиссиями с привлечением нарушителей к политической и дисциплинарной ответственности. При особо злостном характере нарушения виновные привлекаются к административной и уголовной ответственности в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик. О всех нарушениях такого рода сообщается в печати с указанием фамилии и должности конкретного нарушителя.

В случаях непредоставления или искажения информации, повлекших за собой материальный или моральный ущерб для гражданина или общественной организации, или же помешавших их участию в решении общественных проблем, затрагивающих их права и законные интересы, государственный орган или общественная организация возмещают по решению вышестоящего органа или суда причиненный действиями должностного лица материальный ущерб, а также расходы, связанные с дополнительными публикациями, либо с проверкой, уточнением, опровержением неполных и неправильных сведений.

Глава II

ГЛАСНОСТЬ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ, МИНИСТЕРСТВ, ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОМИТЕТОВ И ВЕДОМСТВ СССР, СОЮЗНЫХ И АВТОНОМНЫХ РЕСПУБЛИК

Статья 17. Гласность в деятельности высших органов государственной власти

Гласность в деятельности высших органов государственной власти СССР, союзных и автономных республик обеспечивается:

открытым характером сессий Верховных Советов, заседаний их президиумов и постоянных комиссий: на сессии Верховных Советов и заседания их органов приглашаются представители общественных организаций, трудовых коллективов, научных учреждений, средств массовой информации и иные лица;

трансляцией сессий Верховных Советов и заседаний их органов по телевидению и радио, последующей публикацией материалов сессий и заседаний;

регулярными отчетами депутатов перед избирателями, а также систематическим информированием населения о решениях, принимаемых Верховными Советами и их органами, и реализации этих решений; о ходе выполнения наказов избирателей, об учете предложений и замечаний граждан.

Статья 18. Гласность в деятельности органов государственного управления

Гласность в деятельности Советов Министров, министерств, государственных комитетов и ведомств СССР, союзных и автономных республик обеспечивается:

приглашением на их заседания представителей общественных организаций, трудовых коллективов, научных учреждений и иных лиц, имеющих непосредственное отношение к рассматриваемому вопросу;

регулярной информацией о заседаниях Советов Министров, коллегий министерств, государственных комитетов и ведомств, принимаемых ими решениях;

систематическим информированием населения о положении дел и о результатах своей деятельности в различных областях государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства;

обязанностью рассматривать предложения трудовых коллективов и граждан, опубликованные средствами массовой информации материалы по вопросам, относящимся к их ведению, и сообщать о результатах рассмотрения и принятых мерах.

Статья 19. Гласность подготовки проектов законов и других нормативных актов

Высшие органы государственной власти и управления СССР, союзных и автономных республик публикуют для всеобщего сведения планы подготовки проектов законов и других нормативных актов.

При подготовке проектов законов и других нормативных актов изучаются и используются предложения государственных органов, общественных организаций, трудовых коллективов и граждан, материалов средств массовой информации, рекомендации научных учреждений, ученых

и специалистов; используются и другие средства выявления общественного мнения.

Проекты законов, наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся в установленном законодательством порядке на всенародное (народное) обсуждение или обсуждение общественностью. Итоги обсуждения обнародуются, при этом сообщается о предложениях, которые не были учтены, и мотивах их отклонения.

Статья 20. Опубликование нормативных актов высших органов государственной власти и управления

Законы СССР и постановления Верховного Совета СССР, указы и постановления Президиума Верховного Совета СССР публикуются в «Ведомостях Верховного Совета СССР» и «Известиях Советов народных депутатов».

Постановления Совета Министров СССР публикуются в Собрании Постановлений Правительства СССР.

Нормативные акты министерств, государственных комитетов и ведомств СССР публикуются в «Бюллетене нормативных актов», издаваемом Министерством юстиции СССР, а также в бюллетенях министерств и ведомств.

Указанные в настоящей статье официальные издания распространяются по подписке и поступают в открытую продажу. Каждая городская, районная библиотека должна располагать обязательными экземплярами этих изданий.

Порядок опубликования нормативных актов высших органов государственной власти и управления союзных и автономных республик определяется законодательством этих республик.

Не допускается опубликование нормативных актов в официальных изданиях в сокращенном виде или в изложении.

Глава III

ГЛАСНОСТЬ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ

Статья 21. Гласность подготовки проектов решений местных Советов народных депутатов

Проекты планов экономического и социального развития, бюджетов, планов мероприятий по выполнению наказов избирателей, тексты отчетов исполнительных комитетов о своей работе и проекты решений по этим и другим вопросам, затрагивающим интересы всего или значительной части населения, проживающего на территории Совета, до сессии публикуются в печати, передаются для обсуждения в трудовых коллективах и на собраниях граждан по месту жительства. Исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов обобщают замечания и предложения, внесенные в ходе обсуждения этих проектов.

Статья 22. Открытость деятельности местных Советов народных депутатов

Сессии всех местных Советов народных депутатов проводятся открыто. Граждане, представители общественных организаций, трудовых коллективов, печати, телевидения и радио вправе посещать заседания Совета. Извещения о месте и времени проведения сессии и о вопросах, вносимых на рассмотрение Совета, заблаговременно, не менее чем за пять дней до сессии, публикуются в местной печати, передаются по радио и телевидению. В поселковых и сельских Советах народных депутатов в этих целях используются объявления и другие средства информации.

В заседаниях исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов имеют право участвовать представители общественных организаций и трудовых коллективов. Граждане приглашаются на заседания исполнительного комитета местного Совета при рассмотрении вопросов, затрагивающих их интересы.

Граждане, а также представители общественных организаций и трудовых коллективов, вправе принимать участие в заседаниях постоянных комиссий местных Советов и комиссий исполнительных комитетов.

Статья 23. Информация о работе местных Советов народных депутатов

Население и трудовые коллективы информируются об итогах работы сессии местного Совета народных депутатов. Доклады, выступления и принятые на сессии решения по вопросам, затрагивающим интересы населения и трудовых коллективов, полностью или в подробном изложении публикуются в местной печати, передаются по радио и телевидению, сообщаются на встречах депутатов с избирателями. Критические замечания и предложения депутатов публикуются полностью.

Исполнительные комитеты местных Советов, их отделы и управления информируют трудовые коллективы и население о своей деятельности в области государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства; разъясняют свои решения и решения вышестоящих органов.

Статья 24. Информация о мероприятиях и событиях, представляющих особый интерес для населения и трудовых коллективов

Население и трудовые коллективы информируются о всех происходящих на территории местного Совета мероприятиях, затрагивающих права и обязанности граждан и представляющих для них интерес. Обязательному опубликованию подлежат сведения:

- о строительстве и сносе жилых домов, производственных сооружений, зданий культурно-бытового назначения;

- о планах развития жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства, торговли и общественного питания, местного и пассажирского транспорта, народного образования, культурного обслуживания, здравоохранения и социального обеспечения;

о соблюдении законности и принимаемых мерах по борьбе с правонарушениями;

о сносе и реконструкции памятников природы, истории и культуры, о переименовании улиц и площадей;

о состоянии окружающей среды, если оно способно причинить вред здоровью населения.

Статья 25. Информация депутатов о своей деятельности и деятельности местного Совета

Депутаты местных Советов информируют своих избирателей, а также трудовые коллективы и общественные организации, выдвинувшие их кандидатами в депутаты, об участии в своей работе сессий Советов, постоянных комиссий и других органов местных Советов, проводимых мероприятиях по реализации наказов избирателей, о решениях Советов и их исполнительных комитетов, выявляют общественное мнение и доводят его до сведения соответствующего Совета народных депутатов и его органов.

Статья 26. Право на ознакомление с материалами работы местных Советов

Гражданам предоставляется по их просьбе возможность знакомиться с протоколами сессий Совета и заседаний исполнительного комитета, их решениями, наказами избирателей и другими официальными материалами, затрагивающими права, обязанности и законные интересы граждан и их объединений.

Отказ в ознакомлении с материалами, указанными в ч.1 настоящей статьи, должен быть мотивирован и в письменной форме сообщен гражданину в трехдневный срок с момента его обращения в исполнительный комитет местного Совета.

Отказ может быть обжалован в соответствии с правилами ст.6 настоящего Закона.

Статья 27. Средства обеспечения гласности в деятельности местных органов власти и управления

Гласность деятельности местных органов власти и управления обеспечивается также:

проведением в необходимых случаях сессий местных Советов, заседаний исполнительных комитетов, постоянных комиссий Советов и комиссий исполнительных комитетов, депутатских групп в трудовых коллективах и по месту жительства граждан;

изданием всеми исполнительными комитетами краевых, областных, окружных и городских (с районным делением) Советов народных депутатов бюллетеней для опубликования решений Советов народных депутатов, их исполнительных комитетов, информационных материалов о работе местных Советов, их исполнительных комитетов, постоянных комиссий, отделов и управлений исполнительных комитетов, депутатов и актива;

вывешиванием на видных местах в помещениях исполнительных комитетов списков граждан, нуждающихся в получении жилой площади и других социальных благ и услуг, предоставляемых по решениям этих

государственных органов, с указанием очередности предоставления и списков лиц, которым в текущем году они были предоставлены;

рассмотрением не реже одного раза в год на заседаниях постоянных комиссии по социалистической законности вопроса о соблюдении гласности.

Глава IV

ГЛАСНОСТЬ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ НАРОДНОГО КОНТРОЛЯ, СУДА, ПРОКУРАТУРЫ И ДРУГИХ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Статья 28. Гласность в деятельности органов народного контроля

Органы народного контроля осуществляют свою деятельность открыто, широко привлекая к ней трудящихся.

Органы народного контроля сообщают о результатах проверок, сделанных выводах и принятых мерах трудовым коллективам проверяемых предприятий, учреждений и организаций, а также гражданам и организациям, по инициативе которых проводилась проверка.

Сообщения о результатах проверок, обследований и рейдов, постановления комитетов народного контроля публикуются соответственно в центральной или местной печати, а групп и постов народного контроля – в многотиражных и стенных газетах, в иных формах.

Статья 29. Гласность в деятельности судов

Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании суда допускается лишь в случаях, установленных законодательством.

Гражданам и представителям средств массовой информации разрешается вести записи хода судебного заседания, в том числе с помощью технических средств. Для проведения радио- и телетрансляций, а также фотографирования, видеозаписи и киносъемки требуется разрешение суда.

Порядок освещения судебных процессов регулируется законом о печати и других средствах массовой информации.

Гражданин имеет право знакомиться с судебным делом, затрагивающим его права, обязанности и законные интересы.

Частные определения судов в адрес государственных органов, общественных организаций, должностных лиц доводятся до сведения трудовых коллективов.

Народные судьи периодически отчитываются перед избирателями, выступают на собраниях трудовых коллективов и собраниях граждан по месту жительства.

Народные заседатели выступают с сообщениями о своей работе в суде перед избравшими их трудовыми коллективами.

Верховный Суд СССР систематически публикует данные судебной статистики по уголовным делам и по основным категориям гражданских дел.

Статья 30. Гласность в деятельности прокуратуры

Все случаи отмены по протестам прокуроров в порядке общего надзора управленческих решений должны быть доведены до сведения заинтересованных трудовых коллективов или населения.

Представления прокуроров о принятии мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению преступлений и других правонарушений, доводятся до сведения трудовых коллективов тех предприятий, учреждений, организаций, где эти правонарушения выявлены.

Прокуроры периодически выступают на сессиях Советов народных депутатов, собраниях трудовых коллективов и граждан по месту жительства с информацией о деятельности правоохранительных органов и общественности в борьбе с преступностью и другими правонарушениями.

Органы прокуратуры могут сообщать средствам массовой информации о находящихся в их производстве делах, представляющих общественный интерес.

Статья 31. Гласность в деятельности органов внутренних дел

Органы внутренних дел в своей деятельности опираются на поддержку общественности, систематически информируют население и трудовые коллективы о борьбе с анти общественными явлениями.

Местные органы внутренних дел отчитываются о своей работе перед местными органами государственной власти, а участковые инспекторы – и перед населением.

Местные органы внутренних дел могут с разрешения прокурора сообщать средствам массовой информации о находящихся в их производстве делах, представляющих интерес.

Министерство внутренних дел СССР систематически публикует статистические данные о численности и характере преступлений и их раскрываемости.

Статья 32. Гласность в деятельности Государственного арбитража

Представители трудовых коллективов предприятий, учреждений и организаций, являющихся сторонами, допускаются к участию в рассмотрении споров в Госарбитраже для изложения мнения уполномоченных их коллективов. Споры, имеющие важное общественное значение, могут рассматриваться органами арбитража непосредственно на предприятиях, в учреждениях и организациях.

Арбитраж информирует общественность о своей деятельности по обеспечению законности и государственной дисциплины в народном хозяйстве.

Глава V

ГЛАСНОСТЬ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ТРУДОВЫХ КОЛЛЕКТИВОВ

Статья 34. Гласность деятельности общественных организаций

Общественные организации осуществляют свои уставные задачи гласно открыто, информируя широкую общественность и съездах, конференциях, работе выборных органов, принимаемых решениях.

Гласность внутренней жизни общественных организаций регулируется их уставами (Положениями) и другими внутриорганизационными актами в соответствии с принципами настоящего Закона.

Статья 35. Право общественных организаций на информацию

Общественные организации имеют право на получение от государственных органов информации, затрагивающей права, обязанности и законные интересы этих организаций, их членов и соответствующей их уставной деятельности.

Статья 36. Публичная отчетность о расходовании общественных средств

Общественные фонды, созданные путем денежных взносов граждан, ежегодно или по достижении цели, для которой был создан общественный фонд, публикуют в печати развернутый отчет о расходовании полученных средств.

Общественные организации отчитываются перед своими членами о расходовании членских взносов в порядке, устанавливаемом уставами этих организаций.

Статья 37. Открытость деятельности руководящих органов трудовых коллективов

Администрация предприятий, учреждений, организаций, правления колхозов, советы трудовых коллективов проводят свои заседания гласно и открыто. Время проведения заседаний и их повестка дня заблаговременно доводятся до сведения членов коллектива. Администрация, правления колхозов, советы трудовых коллективов обязаны доводить свои решения до сведения членов коллектива. Члены коллектива вправе присутствовать на заседаниях этих органов.

Статья 38. Информирование членов трудовых коллективов

Администрация, правления колхозов, советы трудовых коллективов, общественные организации обязаны информировать трудящихся о результатах деятельности и материально-финансовом положении предприятий, учреждений, организаций, колхозов, кооперативов, о создании и распределении фондов заработной платы и экономического стимулирования, о решении кадровых вопросов, о распределении жилой площади, садовых участков, мест в детских учреждениях, путевок в санатории и дома отдыха, о поощрении трудящихся и привлечении их к дисциплинарной, материальной и иной ответственности, о других вопросах производственной и социальной деятельности.

Члены трудовых коллективов вправе требовать от администрации, правлений колхозов, советов трудовых коллективов и общественных организаций представления соответствующей информации.

Статья 39. Отчеты руководящих работников перед трудовыми коллективами

Руководящие работники предприятий, учреждений, организаций, их подразделений, как избираемые трудовыми коллективами, так и назначаемые, обязаны не реже одного раза в год отчитываться о своей работе перед трудовыми коллективами. По требованию трудового коллектива проводится внеочередной отчет.

Трудовые коллективы вправе требовать дать оценку деятельности руководителей, принять рекомендации об улучшении их работы и довести эти рекомендации до сведения вышестоящего органа.

Статья 40. Учет мнения трудовых коллективов

До принятия решения, затрагивающего интересы трудового коллектива, администрация обязана довести проект решения до сведения коллектива и выявить его мнение.

Разногласия между администрацией и трудовым коллективом разрешаются в порядке, предусмотренном Законом о трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями и организациями и Законом о государственном предприятии (объединении).

ЗАКОН СССР

«О расширении гласности в деятельности государственных органов, предприятий, учреждений, организаций»

Расширение гласности — важнейший конституционный принцип дальнейшего развертывания социалистической демократии и политической системы советского общества, необходимое условие активного участия граждан в обсуждении и решении вопросов государственной и общественной жизни, реализации их прав, свобод и обязанностей, утверждения социальной справедливости, средство контроля трудящихся за деятельностью государственных органов, кооперативных и иных общественных организаций, администрации предприятий и учреждений.

Гласность способствует нормальному функционированию и развитию социалистического общества, успешному решению экономических, политических и социальных задач, борьбе с нарушениями закона, бюрократизмом и другими негативными явлениями.

Советское социалистическое государство обеспечивает гласность, способствует ее расширению во всех сферах экономической, политической, социальной и культурной жизни, выступает за проведение гласности во всех областях международной жизни.

Глава I **ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

Статья 1. Задачи настоящего Закона

Задачами настоящего Закона являются расширение гласности в деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций, обеспечение права граждан на информацию об их работе, а также на публичное выражение мнений по вопросам государственной и общественной жизни.

Статья 2. Гласность в деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций

Деятельность государственных органов, предприятий, учреждений, организаций и их должностных лиц строится на основе гласности.

Гражданам предоставляется информация, необходимая для их участия в обсуждении и решении вопросов государственной и общественной жизни общесоюзного, республиканского и местного значения, а также затрагивающая их права, свободы и обязанности. Государственные органы, предприятия, учреждения, организации и их должностные лица обязаны не позднее чем в месячный срок предоставить требуемую информацию, а в случае отказа в ее предоставлении — дать в тот же срок мотивированный ответ.

Информирование граждан о деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций осуществляется путем опубликования в установленном порядке законов, иных правовых актов, других государственных решений и сведений, представляющих общественный интерес; через службы информации при министерствах, государственных комитетах, ведомствах, других государственных органах и организациях; через средства массовой информации; непосредственно должностными лицами (при приеме граждан и рассмотрении их обращений, путем периодических выступлений перед гражданами и в иных формах); на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан, а также другими способами.

Статья 3. Опубликование нормативных актов, иных государственных решений и статистической информации

Законы, иные нормативные акты и другие решения по важным вопросам государственной и общественной жизни либо затрагивающие права, свободы и обязанности граждан, подлежат обязательному полному и широкому обнародованию (опубликованию) и должны быть открыты (доступны) для ознакомления. Несоблюдение этого правила исключает ответственность за нарушение указанных актов.

«Ведомости Верховного Совета СССР», «Собрание постановлений Правительства СССР», «Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР», бюллетени исполнительных комитетов краевых, областных, окружных и городских (с районным делением) Советов народных депутатов и другие официальные издания, в которых публикуются нормативные акты, распространяются по подписке и поступают в открытую продажу. Каждая массовая библиотека должна располагать обязательными экземплярами этих изданий.

Государственная статистическая информация подлежит систематическому открытому опубликованию в максимально полном (широком объеме).

Научные учреждения вправе публиковать статистическую и другую информацию, полученную ими путем проведения социологических исследований, и несут ответственность за ее достоверность.

Статья 4. Доступ к печатным изданиям, архивным документам и иным информационным материалам

Обеспечивается беспрепятственный доступ к опубликованным и находящимся в фондах государственных и общественных библиотек печатным изданиям (газеты, журналы, книги и т.п.) и аудиовизуальной продукции (звукозаписи, кино- и видеофильмы, микрофильмы и т.п.).

Документы Государственного архивного фонда СССР являются доступными для граждан, общественных организаций и трудовых коллективов. Документы ограниченного доступа либо закрытые документы подлежат открытию в сроки и в порядке, устанавливаемые законодательными актами Союза ССР и постановлениями Министров СССР.

Статья 5. Гласность выборов и отзыва народных депутатов и судей

Выборы в Советы народных депутатов и в суды проводятся в обстановке гласности путем широкого информирования граждан о ходе подготовки к выборам, о выдвинутых кандидатах, деятельности избирательных комиссий. Граждане могут присутствовать на заседаниях избирательных комиссий.

Кандидаты в депутаты имеют право на публичное изложение основных направлений своей предстоящей деятельности в качестве депутата.

Итоги выборов и списки избранных депутатов и судей публикуются для всеобщего сведения в соответствии с законодательством.

Сообщения об отзыве депутата или судьи с указанием причин отзыва и результатов голосования по отзыву публикуются в печати.

Статья 6. Гласность при избрании, назначении и освобождении должностных лиц

Избрание руководителей и других работников в установленных законодательством случаях производится в условиях широкой гласности и, как правило, на конкурсной основе при всестороннем обсуждении выдвинутых кандидатур.

При назначении должностных лиц данные об их трудовой и общественно-политической деятельности доводятся до сведения трудовых коллективов и населения.

Об освобождении должностного лица с указанием причин освобождения сообщается трудовому коллективу, а в необходимых случаях – также и гражданам.

Статья 7. Право граждан на информацию, затрагивающую их права, законные интересы и обязанности

Государственные органы, предприятия, учреждения, организации и должностные лица обязаны предоставить гражданину возможность знакомиться с решениями и иными материалами, затрагивающими его права, законные интересы и обязанности.

Гражданин вправе знакомиться по месту работы или учебы и в других государственных предприятиях, учреждениях и организациях с документами, лично к нему относящимися, и вправе требовать внесения изменений и дополнений в эти документы, если содержащиеся в них сведения не соответствуют действительности.

Нарушение указанного в настоящей статье права может быть обжаловано в соответствии с Законом СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан» и иными актами законодательства Союза ССР и союзных республик.

Статья 8. Право на публичное выражение мнений

Граждане, трудовые коллективы и общественные организации имеют право на гласное, свободное выражение своих мнений по любым вопросам государственной и общественной жизни, если использование такого права не наносит ущерба государственной безопасности, общественному порядку, здоровью или нравственности населения, не ущемляет права других граждан.

Государственные и общественные органы обязаны учитывать мнение граждан, общественных организаций и трудовых коллективов и информировать их о своем отношении к высказанным мнениям, предложениям и критическим замечаниям.

Статья 9. Право общественных организаций на информацию

Общественные организации имеют право на получение от государственных органов информации, соответствующей их уставной деятельности и затрагивающей права, обязанности и законные интересы этих организаций, или их членов.

Гласность внутренней жизни общественных организаций регулируется их Уставами (Положениями) и другими внутриорганизационными актами в соответствии с принципами настоящего Закона.

Статья 10. Недопустимость использования гласности в ущерб интересам общества, государств и личности

Личность не может использоваться в ущерб интересам общества, государства и правам граждан.

Не подлежат оглашению сведения, составляющие государственную, военную или служебную тайну.

Перечень сведений, составляющих государственную тайну, утверждается Советом Министров СССР. Перечень сведений, составляющих служебную тайну, устанавливается в порядке, определяемом Советом Министров СССР.

Сведения, составляющие врачебную, адвокатскую и нотариальную тайну, тайну совещания судей, тайну вкладов и сберегательную кассу, тайну усыновления, тайну переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений граждан, а также данные предварительного следствия и дознания и сведения, касающиеся личной жизни граждан, не подлежат оглашению и охраняются законом.

Статья 11. Ответственность за нарушение законодательства о гласности

Непредоставление или искажение информации, повлекшие материальный или моральный ущерб для гражданина, общественной организации, трудового коллектива или же помешавшие их участию в общественной и государственной жизни, нарушающие их права и законные интересы, влечет возмещение государственным органом или должностным лицом материального ущерба, а также расходов, связанных с дополнительными публикациями либо с проверкой, уточнением или опровержением неполных или неправильных сведений.

В случаях, предусмотренных законодательством Союза ССР и союзных республик, виновные привлекаются к административной и уголовной ответственности.

Глава II

ГЛАСНОСТЬ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ

Статья 12. Гласность в деятельности органов государственной власти

Сессии Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных и автономных республик, местных Советов народных депутатов, заседания Президиума Верховного Совета СССР и Президиумов Верховных Советов союзных и автономных республик, местных Советов народных депутатов проводятся открыто. В случаях, установленных законодательством, могут проводиться закрытые заседания.

Извещения о месте и времени проведения сессий и заседаний, о вопросах, вносимых на рассмотрение, заблаговременно, в установленные законом сроки обнародуются в печати, передаются по радио и телевидению или доводятся до населения иным способом.

Проекты законов, а также другие важные вопросы государственной жизни общесоюзного, республиканского и местного значения выносятся на широкое обсуждение. Порядок обсуждения определяется законодательством Союза ССР и союзных республик.

На сессиях и заседаниях названных в части первой настоящей статьи органов в порядке, определяемом законом, вправе присутствовать представители общественных организаций, трудовых коллективов, научных учреждений, средств массовой информации и граждане. Присутствующим на сессиях и заседаниях гражданам может быть предоставлена возможность выступить по обсуждаемым вопросам.

Сессии и заседания названных в части первой настоящей статьи органов могут транслироваться по телевидению и радио, а их материалы (доклады, выступления, решения) публикуются полностью или в подробном изложении в печати (критические замечания и предложения депутатов публикуются полностью), передаются по телевидению и радио, доводятся до сведения трудовых коллективов и населения на встречах депутатов с избирателями.

Статья 13. Информация депутатов о своей деятельности и деятельности Советов народных депутатов

Депутаты Советов народных депутатов регулярно отчитываются перед избирателями, информируют их, а также трудовые коллективы и общественные организации, выдвинувшие их кандидатами в депутаты, об участии в работе сессий Советов, постоянных комиссий и других органов Советов, о мероприятиях по реализации наказов избирателей, решениях Советов и их исполнительных комитетов и выполнении решений, затрагивающих интересы граждан; выявляют общественное мнение и доводят его до сведения соответствующего Совета и его органов.

Статья 14. Гласность в деятельности органов государственного управления

Гласность в деятельности Советов Министров, министерств, государственных комитетов и ведомств СССР, союзных и автономных

республик, исполнительных и распорядительных органов местных Советов народных депутатов обеспечивается:

приглашением на их заседания представителей общественных организаций, трудовых коллективов, научных учреждений и иных лиц, имеющих непосредственное отношение к рассматриваемому вопросу;

аккредитацией при государственных органах в установленном порядке представителей средств массовой информации;

регулярной информацией о заседаниях указанных в настоящей статье органов, о принимаемых им решениях, положении дел и результатах своей деятельности в различных областях государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства. Исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов, их отделы и управления проводят такие отчеты перед трудовыми коллективами и населением не реже одного раза в год;

обязанностью рассматривать предложения трудовых коллективов и граждан, а также опубликованные средствами массовой информации материалы по вопросам, относящимся к их сведению, и сообщать о результатах рассмотрения и принятых мерах.

Статья 15. Иные средства обеспечения гласности в деятельности местных органов власти и управления

В необходимых случаях сессии местных Советов народных депутатов, заседания их постоянных комиссий и исполнительных комитетов, управлений, отделов и комиссий при исполнительных комитетах, депутатских групп могут проводиться в трудовых коллективах или по месту жительства граждан.

Исполнительные комитеты краевых, областных, окружных и городских (с районным делением) Советов народных депутатов издают бюллетени для опубликования решений Советов и их исполнительных комитетов, информационных материалов о работе Советов, их постоянных комиссий и исполнительных комитетов, отделов, управлений и комиссий при исполнительных комитетах, депутатов и актива. Эти бюллетени должны быть доступны для граждан.

В помещениях исполнительных комитетов Советов народных депутатов на видных местах вывешиваются списки групп, нуждающихся в получении жилой площади и других социальных благ и услуг, предоставляемых по решениям этих государственных органов, с указанием очередности предоставления и списков лиц, которым в текущем году они были предоставлены.

Статья 16. Информация о мероприятиях и событиях, представляющих интерес для населения и трудовых коллективов

Население и трудовые коллективы заблаговременно информируются исполнительными комитетами о намечаемых и происходящих на территории местного Совета народных депутатов мероприятиях, затрагивающих права и обязанности граждан и представляющих для них интерес.

Обязательному опубликованию подлежат сведения:

о ходе выполнения комплексного экономического и социального развития и выполнения наказов избирателей; о строительстве и сносе жилых домов, производственных сооружений, зданий культурно-бытового назначения; о планах развития жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства, торговли и общественного питания, местного пассажирского транспорта, народного образования, культурного обслуживания, здравоохранения и социального обеспечения;

о сносе и реконструкции памятников истории, культуры и природы, о переименовании населенных пунктов, улиц и площадей;

о состоянии окружающей среды;

о соблюдении законности и мерах по борьбе с правонарушениями.

Статья 17. Ознакомление с материалами работы местных Советов народных депутатов

Гражданам, представителям общественных организаций и трудовых коллективов предоставляется по их просьбе возможность знакомиться с протоколами сессий Совета народных депутатов и заседаний исполнительного комитета, их решениями, планами по выполнению наказов избирателей и другими официальными материалами, затрагивающими права, обязанности и законные интересы граждан, общественных организаций и трудовых коллективов.

В случае отказа в ознакомлении с материалами, указанными в части первой настоящей статьи, этот отказ с указанием его мотивов должен быть сообщен гражданину, общественной организации или трудовому коллективу в трехдневный срок с момента обращения.

Глава III ГЛАСНОСТЬ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ КОНТРОЛЯ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Статья 18. Гласность в деятельности органов контроля

Органы контроля осуществляют свою деятельность открыто, широко привлекая к ней трудящихся, оповещают трудовые коллективы о начале проверки предприятий, организаций, учреждений.

Органы контроля сообщают о результатах проверок и принятых по ним мерах трудовым коллективам проверяемых предприятий, учреждений и организаций, а также гражданам и организациям, по инициативе которых проводилась проверка, и публикуют об этом сообщения в печати.

Статья 19. Гласность в деятельности судов

Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается лишь в случаях, установленных законом.

Гражданам и представителям средств массовой информации разрешается вести запись хода судебного заседания, в том числе с помощью технических средств. Для проведения радио – и теле трансляций, а также фотографирования, видеозаписи и киносъемки требуется разрешение суда.

Частные определения судов в адрес государственных органов, общественных организаций или должностных лиц доводятся до сведения трудовых коллективов.

Судьи и народные заседатели периодически отчитываются перед избирателями или избравшими их органами.

Данные судебной статистики по уголовным делам и по основным категориям гражданских дел подлежат систематическому опубликованию.

Статья 20. Гласность в деятельности органов прокуратуры

Прокуроры систематически информируют Советы народных депутатов, их исполнительные и распорядительные органы о состоянии законности и мерах по ее укреплению, доводят до трудовых коллективов сведения о состоянии законности и правопорядка, результатах прокурорских проверок, выявленных причинах и условиях, способствующих совершению преступлений и других правонарушений.

Органы прокуратуры могут сообщать средствам массовой информации о находящихся в их производстве уголовных делах, а также гражданских делах, имеющих общественный интерес.

Органы прокуратуры ежегодно публикуют данные о выявленных нарушениях законности.

Статья 21. Гласность в деятельности органов внутренних дел

Органы внутренних дел в своей деятельности опираются на поддержку общественности, систематически информируют население и трудовые коллективы о борьбе с антиобщественными явлениями.

Местные органы внутренних дел отчитываются о своей работе перед местными органами государственной власти, а участковые инспекторы – и перед населением.

Органы внутренних дел могут сообщать средствам массовой информации о находящихся в их производстве делах, представляющих общественный интерес.

Статистические данные о численности и характере преступлений и их раскрываемости, свободные данные о лицах, отбывающих уголовное наказание, данные о нарушениях общественного порядка, правил дорожного движения и других административных правонарушениях, о борьбе с пьянством и наркоманией подлежат систематическому опубликованию.

Статья 22. Гласность реабилитации граждан

При оправдании граждан судом или прекращении дела следователем по реабилитирующим основаниям копия приговора или постановления направляется, с согласия реабилитированного, в трудовой коллектив, где он работает или учится, либо по месту жительства.

По требованию реабилитированного сообщение о реабилитации публикуется в печати, если ранее публиковалось порочащее это лицо сведения.

Статья 23. Гласность в деятельности органов государственного арбитража

К участию в рассмотрении хозяйственных споров допускаются представители общественных организаций и трудовых коллективов предприятий, учреждений и организаций, являющихся стороной по делу, для изложения мнения уполномочивших их коллективов.

Споры, имеющие важное общественное значение, могут рассматриваться органами государственного арбитража непосредственно на предприятиях, в учреждениях и организациях.

Государственный арбитраж информирует общественность о своей деятельности по укреплению законности и договорной дисциплины в народном хозяйстве.

Обязательные предписания органов государственного арбитража руководителям и другим должностным лицам предприятий, учреждений и организаций, а также информация об исполнении таких предписаний должны быть доведены до сведения трудовых коллективов этих предприятий, учреждений и организаций.

Глава IV

ГЛАСНОСТЬ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТРУДОВЫХ КОЛЛЕКТИВОВ

Статья 24. Гласность в деятельности руководящих органов трудовых коллективов

Администрация предприятий, учреждений, организаций, правления колхозов и других кооперативных организаций, советы и собрания (конференции) трудовых коллективов проводят свои заседания гласно и открыто.

Время проведения заседаний, их повестка дня и принятые на них решения своевременно доводятся до сведения членов коллектива. Члены коллектива вправе присутствовать на заседаниях названных органов.

Статья 25. Информирование членов трудовых коллективов

Администрация предприятий, учреждений, организаций, правления колхозов и других кооперативных организаций, советы и собрания (конференции) трудовых коллективов обязаны информировать трудящихся о результатах деятельности и материально-финансовом положении предприятий, учреждений и организаций, о создании и распределении фондов заработной платы и экономического стимулирования, о решении кадровых вопросов, распределении жилой площади, садовых участков, мест в детских учреждениях, путевок в санатории и дома отдыха, о поощрении трудящихся и привлечении их к дисциплинарной, материальной и иной ответственности, о других вопросах производственной и социальной деятельности.

До принятия решения, затрагивающего интересы трудового коллектива, администрация обязана довести проект решения до сведения коллектива и выявить его мнение.

Члены трудовых коллективов вправе требовать от администрации, правлений колхозов и других кооперативных организаций, советов и

собраний (конференций) трудовых коллективов представления интересующей их информации.

Статья 26. Отчеты руководящих работников перед трудовыми коллективами

Руководители и другие должностные лица предприятий, учреждений и организаций обязаны не реже одного раза в год отчитываться о своей работе перед трудовыми коллективами, а по вопросам бытового обслуживания населения и иным вопросам, затрагивающим интересы населения и перед населением. По требованию трудового коллектива проводится внеочередной отчет.

Трудовые коллективы вправе давать оценку деятельности руководителей, принимать рекомендации об улучшении их работы и доводить эти рекомендации до сведения вышестоящего органа.

*Бачило И.Л.,
доктор юридических наук, профессор,
заведующая сектором
информационного права Института
государства и права РАН*

О ПРАВЕ НА ИНФОРМАЦИЮ

Итак, Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления» принят в 2009 г. Нельзя сказать, что прошедшие годы с момента принятия и первого закона «Об информации, информатизации и защите информации» и разработки первоначальных проектов закона о праве на информацию были временем бездействия законодательных органов России. В 1996 г. уже был внесен проект ФЗ «О праве на информацию». Он содержал 14 статей. После длительной выдержки этого краткого проекта, он был принят в первом чтении. За время до 1999 г. при подготовке ко второму чтению этот проект получил более 80 поправок. Однако Государственная Дума РФ уже третьего созыва проект 1996 г. возвратила к первому чтению, а затем отклонила. После этого появлялись проекты «О праве на информацию в Российской Федерации» В.В. Похмелкина и С.Н. Юшенкова; коллективный проект с названием «О гарантиях предоставления информации о решениях государственных органов, органов местного самоуправления» (В.А. Рыжков, И.Н. Морозов, С.А. Насташевский, В.И. Черепков). Этот последний проект был внесен в Государственную Думу РФ в ноябре 2004 г. И, можно сказать, что с этого момента внимание было сосредоточено на более узкой проблеме – на доступе граждан к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Этапы работы с проектами федерального закона о доступе к этой категории информации также не были простыми. Но для определения рамок этого варианта уже существовала основа, заложенная Постановлением Правительства от 12.02.2003 № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти».

И вот, 21 января 2009 г. принят Федеральный закон с названием «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Этим фактом легитимирована открытость и прозрачность органов публичной власти Российской Федерации, создана законодательная база реализации гражданами и юридическими лицами своего права на доступ к очень важной категории информации – открытым массивам документов о деятельности органов публичной власти России. Доступ – это синхронное обеспечение поиска и получения искомой информации: реализация *права* ее искать и *обязанность* держателя этой информации предоставить ее пользователю информационных

ресурсов государственных органов и органов местного самоуправления.

Закон состоит из 25 статей, разделенных на четыре главы: - общие положения (глава 1); организация доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, основные требования при обеспечении доступа к этой информации (глава 2); предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (глава 3); ответственность за нарушение порядка доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (глава 4).

Этот Федеральный закон имеет важнейшее значение не только для граждан и иных субъектов в реализации современных форм получения информации. Не менее важны и те принципы и основания для организации должного уровня своей информирующей деятельности всех органов государственной власти и органов местного самоуправления. На уровне Закона оформлены те направления их работы, которые к настоящему времени уже реализованы в рамках ФЦП «Электронная Россия», программ регионального и отраслевого уровней. Это обязывает властные и административные структуры поднять свою работу в области инновации своей деятельности на другой, более высокий уровень организации и культуры, обеспечить новые формы контроля населения за их деятельностью в интересах государства и его граждан.

Общие положения этого Закона включают восемь статей, определяющих основные понятия, сферу действия Закона, правовое регулирование отношений по доступу, основные принципы обеспечения доступа, обозначение информации, доступ к которой ограничен, способы обеспечения доступа, формы предоставления информации и права пользователя информацией.

Наиболее принципиальной для понимания проблемы имеет именно общая часть, поэтому остановимся на некоторых ее положениях более детально.

Законодатель не стал определять предмета и цели действия данного Закона. Эти вопросы косвенно прослеживаются через предложенные понятия и сферы отношений, на которые Закон распространяется, а так же те, где он не должен себя проявлять. Дано определение информации, отличное от аналогичного, данного в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» 2009 г. (далее ФЗ «Об информации...»). Определение информации в данном случае ориентировано не на форму представления, а на ее источник – «созданная в пределах полномочий» субъектов – государственных органов и органов местного самоуправления, а также их подведомственными организациями. Некоторый дискомфорт вызывают два момента в этом определении. Отдельно стоит фраза: «К информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относятся *также законы и иные нормативные правовые акты*, а к информации о деятельности органов местного самоуправления – муниципальные правовые акты,

устанавливающие структуру, полномочия, порядок формирования и деятельности указанных органов и организаций» и далее: *«иная информация, касающаяся их деятельности»* (курсив наш). Если орган власти действует в пределах своей компетенции, то он и принимает соответствующие нормативные правовые акты, и в большинстве случаев, это именно та информация, которая требуется пользователю. Это первое замечание. Второе касается оговорки «иная информация». Здесь открывается возможность претензии пользователя на любую информацию, циркулирующую в системе названных органов.

К статье 1 еще есть вопросы. Они касаются неполного раскрытия понятия «пользователь». Возможно, было бы здесь полезно упомянуть иностранцев и лиц без гражданства в контексте Конституции РФ. В перечне терминов стоило бы поместить термин «доступ», который не раскрывается в тексте Закона. Есть лишь одна его часть и то в определенной форме – «запрос». Но то, что доступ объединяет дихотомию прав и обязанностей сторон, обеспечивающих процесс доступа – поиск одного (в виде запроса в том числе) и обязанность предоставить информацию ее держателем, не объяснено.

Текст, определяющий понятие «пользователь», и это не только в этом Законе, страдает неполнотой. Пользователь бывает активный и пассивный. Активный пользователь – тот, который предоставляет свою информацию в средства доступа к ней, Например, в источник информации, положим, в центр общественного доступа, на свой сайт Интернета и т.п. Пассивный пользователь – тот, кто ищет информацию и ее получает или не получает на основе закона.

Возникают и вопросы по ст.2. (о сфере действия Закона) и по статье 3 (о правовом регулировании отношений по доступу). Появляется новый субъект, который в пользователях не обозначен, а именно, средства массовой информации. Об этом можно было бы сказать уже в определении понятия пользователь. По статье 3 правовая основа отношений по предоставлению информации определена недостаточно системно. Нет упоминания о ФЗ «Об информации...» 2006 г., хотя в нем уже есть статьи о доступе к информации и о принципах правового регулирования, а также статья об ограничении доступа к информации. Можно не повторять нормы Закона, ранее принятого и уже действующего, но сослаться на его 8 и 9 статьи, даже при наличии необходимых оговорок, представляется необходимым.

Еще один важный момент. Он касается п. 5 ст. 2 рассматриваемого Закона «Об обеспечении доступа к информации...». Часть 1 этого пункта выводит за скобки данного Закона обеспечение доступа к «персональным данным, обработка которых осуществляется государственными органами и органами местного самоуправления». В реальности сложно представить, что граждане и юридические лица в своих запросах не интересуются своими персональными данными, хотя бы в целях их уточнения и знания того, как они используются определенными органами государственной власти или органами местного самоуправления. Часть запросов как раз и касается

неточного учета персональных данных, их искажения или потери и влияния этих фактов на принимаемые индивидуальные решения. Если Закон желает определить доступ только к нормативным правовым актам, то это следует сказать в самом его начале.

Вопрос возникает и относительно исключения из поля зрения Закона «обращений граждан». Здесь уместна была бы ссылка на соответствующий Закон «Об обращениях...» и разъяснение, чем отличается «запрос» от «обращения». И часть 3 этого пятого пункта ст. 2. вызывает сомнение. Оно продиктовано тем, что совсем не упоминается такая форма предоставления информации как «одно окно» (см. ст. 6). Но она как раз и требует понимания порядка взаимодействия органов власти и местного самоуправления между собой для удовлетворения запроса пользователя информацией, а также установления порядка обращения граждан к услугам «одного окна».

Данный сюжет еще раз возвращает нас к теме сферы действия Закона «Об обеспечении доступа к информации...». Известно, что эти государственные органы осуществляют постоянные функции в порядке организации и осуществления публичного управления и одновременно реализуют публичные информационные и иные услуги гражданам и другим субъектам. Отчеты о состоянии и реализации функций управления и услуг равным образом интересуют граждан и юридических лиц, а также иные организации. Закон этих обстоятельств не учитывает.

В целом по этой части Закона было бы целесообразно по ст. 4, 5, 6 обозначить связь с ФЗ «Об информации...». При упоминании об обнародовании (опубликовании) информации о своей деятельности государственными органами и органами местного самоуправления логично в ст. 1 сказать об официальном опубликовании их нормативных правовых актов.

При описании прав пользователя информацией в п. 1 статьи 8 имеет смысл упомянуть не только о получении, но и праве «искать» и «запрашивать» информацию. По данному закону неясно, где найти указание о том, что та или иная информация ограничена в доступе. И здесь важно обозначить связь с ФЗ «Об информации...».

Глава вторая Закона предусматривает в названии и в ст. 11 закрепление основных требований к обеспечению доступа к информации. Но как отличить основные требования от неосновных, и на основе какого критерия или признака, не сказано.

Глава третья по существу детализирует ст. 6 о способах обеспечения доступа. Весьма широкий круг сведений предложен для размещения в Интернете, что предполагает распространение этой информации для неопределенного круга лиц. Этим как бы снимается или ослабляется значение определения пользователей по данному Закону, в ст. 1. В Законе ничего не сказано об адресах, по которым разные виды информации могут размещаться в Интернете. Ведь известно, что преимущества отданы таким адресам, которые ориентированы на размещение государственно значимой, официальной информации Российской Федерации.

Не преследуя цели рассматривать каждую норму этого Закона, на основе уже рассмотренных его положений позволим сформулировать только один вывод. Он касается сложностей, которые неизбежно встанут при его реализации. Для каждого Закона важнейшим требованием и условием его эффективности является ясность его цели. В данном случае, в связи с названием акта, речь об *обеспечении* доступа к указанной информации. Из текста должно быть ясно, для чего это нужно перечисленным субъектам, а через Интернет – самому широкому, неограниченному кругу лиц. При ответе на вопрос «Для чего?» возможно назвать две главных цели. Первая касается доступа, т.е. получения информации для *использования* получаемой информации в процессе решения своих собственных проблем. Не для простого любопытства граждан или иной субъект обращается за информацией о деятельности органов государственных органов и органов местного самоуправления. Получаемая информация становится ресурсом ее получателя (реципиента) и позволяет ему действовать в своих интересах более грамотно и обоснованно.

Вторая цель, которая решается в процессе получения запрашиваемой информации, связана с реализацией гражданами и их ассоциациями в разных организационных формах функции контроля за деятельностью органов власти, должностных лиц. Она неизбежно вытекает из решения первой, основной задачи – знать, как следует действовать в том или ином жизненном случае и активизировать свою деятельность по реализации своих прав и обязанностей. Закон значительно бы выиграл, если бы эта сторона его назначения была нормативно представлена в его тексте. Человек получает информацию, чтобы активно реализовать свое право участвовать в управлении. Это важная черта современной демократии и к этому гражданин должен осознанно относиться, особенно, если это подчеркнуто Законом.

В завершение все же отметим, что данный Закон, ориентированный только на «доступ», не затрагивает таких прав граждан и иных субъектов как права на распространение, обмен информацией, создание своей собственной информации, предоставление ее и получаемой из других источников иным пользователям. Это значит, что еще потребуются дополнительные правовые акты, которые бы установили порядок реализации всего комплекса прав, а соответственно и обязанностей, вытекающих из 29 статьи Конституции Российской Федерации. Закон «Об обеспечении доступа к информации...» 2009 г. – лишь первый шаг в раскрытии всех форм реализации конституционных прав граждан и иных субъектов в области формирования и использования информации, активного участия создания реального информационного общества России.

О легитимной основе права на информацию

Проблема права на информацию чрезвычайно важна, прежде всего, в плане практического его применения. Однако исследование процесса включения этого права человека и гражданина в систему национального и международного права ставит вопросы, касающиеся жизни и эволюции его

как юридической категории; места, связей и зависимостей в системе других прав человека; понимания содержания и механизмов его реализации.

Рассмотрим суть легитимной основы «права на информацию». Перевод естественного права на информацию в систему позитивного права осуществляется, прежде всего, через законодательство. Как индивид, член социума человек с рождения (а наука доказывает, что с момента утробного развития) и до конца жизни соприкасается с информацией и существует в определенной структуре инфосферы. Он ею пользуется, сам ее обогащает или портит. Это касается не только отдельного индивида, но всех возможных ассоциаций, которые формируются людьми в рамках цивилизации, в определенных временных и геополитических условиях.

Информация всегда осознавалась как ресурс, который имеет определенное социальное значение. Процесс принятия решений изначально определял преимущества того, кто владеет информацией. Метлы на охоте, наскальная живопись, документы на пергаменте и бересте – все это информация и уже первые попытки ее сбора и аккумуляции. Библейское значение «слова» – это уже легитимация через обычай и христианскую нравственность. Первые библиотеки, архивы появились задолго до нашей эры.

Механизмы «охоты» за «свежей» политической, военной, экономической информацией пронизывают исторические и литературные источники. Со времен развития капитализма и конкуренции, раздела сфер влияния в геополитической системе информация все более включается в ресурс не только отдельных политических, экономических структур, но становится в ряд с ресурсами массового образования и развития материального и интеллектуального характера. В наши дни мы являемся свидетелями своеобразной конкуренции в системе ресурсов, где информация постепенно вытесняет приоритет материальных, природных ресурсов. Понятно, что сфера отношений по поводу информационных ресурсов, упрощенно – по поводу информации – является сферой применения правовых регуляторов.

Наряду с установлением правовой характеристики, правового режима объекта отношений – информационных ресурсов в разных формах, потребовалось и урегулирование правового статуса субъектов, нормативное определение их прав в области отношений по поводу информации. Возникла необходимость в законе для данной сферы отношений.

Путь от естественного и обычного права на информацию к стадии его нормативного, позитивного оформления, выработки механизмов перевода из общей нормативной категории в субъективное право конкретного индивида связан с уяснением его места и роли в системе других прав человека, с пониманием связи «права на информацию» как правового института с другими институтами права. История этого вопроса еще ждет своего исследования. В данном случае остановимся на новейшей стадии правового регулирования.

Первый шаг по пути перевода права на информацию человека в национальную и международную системы права связан с признанием его за человеком и гражданином через международные и национальные акты. Такая

легитимация этого права была осуществлена путем принятия Всеобщей Декларации прав человека Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.48 г. и Международного пакта о гражданских и политических правах, который был принят и открыт для подписания, ратификации и присоединения 16.12.66 г. Этот пакт также был принят резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН и вступил в силу только в 1976 г. В этом промежутке времени была принята Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод в ноябре 1950 г., которая вступила в силу в сентябре 1953 г. В этих актах проблема права на информацию находилась в системе других прав человека. Постепенно проблема права на информацию приобретала самостоятельное значение.

Первые шаги связаны с осознанием значения средств массовой информации и реализацией права на информацию. В 1970 г, возникает Европейская Декларация о средствах массовой информации и правах человека, принятая Консультативной Ассамблеей Совета Европы. В 1967 г. на Стокгольмской конференции принята Конвенция об учреждении Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС), которая вступила в силу в 1979 г.

Советом Европы и его Комитетом министров был принят ряд актов по обеспечению прозрачности деятельности публичной администрации, по обеспечению свободы мнений в СМИ.

1970-80 гг. – это период формирования национального законодательства в области регулирования массовой и официальной информации, обеспечения доступа к информационным системам открытого режима, а также оформления режима ограничений в доступе к государственной тайне и другим видам информации ограниченного доступа. Широко известны законы США «О свободе информации» (1966 г.) и «Об открытости правительства» (1976). В них идет речь об упорядочении документированной информации в системе публичной администрации и обязанностях правительства реализовать право граждан на доступ к ней.

Представляется, что развитие законодательства в различных странах, затрагивающего проблему права на информацию, имеет свои этапы. Если 1960-70 гг. связаны с разработкой и принятием актов, декларирующих и легитимирующих это право в целом, то переход компьютеризации общества в новую стадию – стадию организации крупных и глобальных систем и сетей, знаменует создание материально-технической основы формирования информационного общества, создает рубеж и для нового этапа правовых проблем. Вопросы гарантий, механизмов, защиты интересов субъектов разного уровня, тема безопасности начинают превалировать над общей фиксацией права доступа.

Наряду с развитием законодательства о средствах массовой информации, о применении законодательства по авторскому и патентному праву к таким объектам творчества как программы для ЭВМ, базы данных,

микросхемы, используемые в процессе информатизации¹, совершенствуется национальное нормотворчество о механизмах предоставления информации гражданам по каналам библиотек и архивов. Речь преимущественно идет об информации, отнесенной к общественно-значимой – правительственной официальной информации. Параллельно с этим развивается и совершенствуется нормотворчество по линии защиты разных категорий информации: персональных данных, государственных секретов, других видов конфиденциальной информации. Наполняются полюса «открытости», «прозрачности» государственных структур и защиты тех категорий, которые не подлежат открытому доступу.

Примером является акт «Принципы информирования общества», принятый Национальной комиссией США по библиотекам и информатике в середине 1990 г. Он характерен тем, что из всей информации правительственных структур выделил категорию общественно-значимой информации, относимой к национальному достоянию, и ориентировал ведомства иметь правительственный указатель такой информации, а библиотеки – представлять такую информацию пользователям в обязательном порядке.

В этом ряду актов следует отметить Декларацию о праве доступа к информации, принятую в комплексе Маастрихтских документов по Европейскому союзу в феврале 1992 г. Важнейшие европейские нормативы в области регулирования права на информацию включают такие акты, как Конвенция (108) Совета Европы от 28 января 1981 г. «О защите личности в отношении автоматической обработки персональных данных»; Директива 95/46/СЕ «О защите физических лиц в условиях автоматической обработки данных и о свободном обращении этих данных» (24 октября 1995 г.). Они предусматривали, что к 1998 г. на основе существующей договоренности стран Европейского Союза должны были быть приняты «необходимые для выполнения данной директивы юридические, регламентные и административные меры».

Наиболее остро обозначается на этом фоне конфликт между правительственными структурами и средствами массовой информации, которые требуют все больших гарантий по части открытости государственной политики и практики перед обществом. На решение этой проблемы направлены документы, принимаемые группами экспертов; они не имеют нормативного значения, но отражают суть дела. Это Тулуарская декларация, принятая руководителями независимых информационных структур в мае 1981 г. в рамках Международной конференции «Голос свободы», и Иоганнесбургские принципы «Национальная безопасность, свобода самовыражения и доступ к информации» (1 октября 1995 г.).

Сегодня не меньшее значение, чем первые законы США и других стран о свободе информации, имеют такие документы, как доклад Клинтона-Гора,

¹ Российская журналистика: свобода доступа к информации.// Материалы Комиссии по свободе доступа к информации. – М., 1996. С. 218-230.

распространяемый с 1993 г., о национальной информационной инфраструктуре и Белая книга Европейской комиссии «Рост конкуренции, занятость, цели и пути в XXI век», на основе которой создан доклад «Европа и мировое информационное сообщество. Рекомендация Совету Европы», представленный в Брюсселе 26 мая 1994 г. Бантеманом. Именно этим документом в оборот введен термин «информационное сообщество».

Развитие российского законодательства о праве на информацию и объектно-субъективный аспект права на информацию

Информация как ресурс имеет способность отделиться от субъектов, которые ее используют. Она формируется независимо от воли людей как ресурс знаний, потенциал интеллекта, ресурс практических действий на основе решений во всех сферах жизнедеятельности человека, его ассоциаций, общества в целом.

Правовая характеристика информационного ресурса, как показывает практика, задача не простая. Однако первые основы для упорядочения его заложены в российском законодательстве. Об этом немало уже сказано, и повторять не станем. По мере применения имеющихся законов об информации и информатизации, о государственной тайне, об охране программ для ЭВМ и других средств автоматизации, о библиотеках, архивах, музеях встают все новые проблемы, которые требуют решения. И это естественно.

В данном случае сосредоточим внимание на проблеме субъективного свойства – на состоянии разработки проблемы о праве на информацию в российском законодательстве. От решения этого вопроса зависит не только реальность права на информацию для субъектов разного рода, но и упорядочение самого информационного ресурса, и ответственность за его использование.

Законодательное обеспечение права на информацию граждан в Российской Федерации имеет свою историю. В Конституции СССР 1977 г. и в Конституции РСФСР 1978 г. тема права на информацию самостоятельно не выделялась. Она была включена в систему политических прав и свобод. Конституция РСФСР закрепляла свободы слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций.

Косвенно право на информацию конституционно фиксировалось в связи с гарантиями прав на образование, пользование достижениями культуры; права на участие в государственном управлении, на внесение предложений в государственные и общественные органы об улучшении их деятельности. Кроме того, конституционно охранялись права на тайну переписки, телефонные переговоры и телеграфные сообщения. Легитимное признание упомянутых гарантий права на информацию игнорировать нельзя.

Однако в полном объеме право на информацию было зафиксировано конституционно после принятия Декларации прав и свобод человека и гражданина Верховным советом РСФСР в 1991 г. и включения этого текста в Конституцию 1992 г. Ныне действующая Конституция Российской Федерации 1993 г. содержит специальную норму о праве на информацию. Это

норма помещена в п. 4 статьи 29 Конституции. Она закрепляет, что «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом». Здесь же зафиксировано ограничение свободы относительно сведений, отнесенных к государственной тайне. В данной статье содержится еще одна норма. Пункт 5 ее гарантирует свободу массовой информации и запрещает цензуру.

Считаем важным обратить внимание на усиление демократической формы при конституционном оформлении права на информацию. Это прослеживается при сопоставлении формулировок трех исходных документов: Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Декларации РСФСР 1991 г. и Конституции Российской Федерации 1993 г.

Всеобщая декларация прав человека 1948 г. говорит о свободе «искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ» (ст. 19). В Декларации прав человека и гражданина РСФСР 1991г. 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».

Обратим внимание на перемещение слова «*свободно*» в тексте Конституции РФ 1993 г. и на расширение состава права на информацию. В п. 4 статьи 29 сказано: «Каждый имеет право *свободно искать, получать, передавать, производить, и распространять информацию любым законным способом...*». Речь идет не только о свободном распространении информации, что было зафиксировано в Декларации, но о свободе всех компонентов права на информацию, которое раскрывается уже не через три элемента «искать, получать и распространять», но содержит и такие его формы, как «передавать, производить».

Иные изменения в тексте Конституции, а именно: указание на другие виды информации с ограниченным доступом (личной, коммерческой тайны, кроме государственной тайны) и утрата ссылки на цель ограничения по признаку нравственности – упростили текст конституционный, но потребовали в дальнейшем восполнять эти позиции через другие законы. Нет сомнения, что право на информацию реализуется буквально всеми субъектами общественных, государственных и правовых отношений. Перед разработчиком законопроекта о праве на информацию стояла определенная задача - создать один закон, в котором были бы предусмотрены общие и специфические условия реализации права на информацию всего разнообразия субъектов и многообразия их ролей в информационных процессах. Считаем важным подчеркнуть, что субъективная сторона права на информацию является весьма важной проблемой и может быть решена в ряде законодательных актов, включаемых в специальную гиперотрасль права – информационное право или право информационно-компьютерное. (К этому вопросу еще вернемся в связи с рассмотрением практики реализации этой идеи.) В данном же случае необходимо рассмотреть вопрос об объекте

отношений в связи с правом на информацию и о решении данного вопроса в законодательстве.

Объект отношений в связи с реализацией права на информацию собирательно обозначен как «информация». Определений информации существует великое множество, ибо она исследуется в самых разных аспектах. На основе определения информации философом, юристу будет затруднительно придать данному феномену правовую форму. Определение информации по признакам организационной формы (документ, произведение, изображение и т. п.); носителя (бумага, дискета, перфокарта и т. п.); времени, пространства имеет свои особенности. Но как объект отношений людей и их ассоциаций информация должна получить однозначное определение, приближенное к стандарту. Понимая многообразие информации прошлой, имеющейся в распоряжении человечества сегодня и открываемой в будущем, законодатель должен подойти к установлению правового определения данного феномена.

Впервые в законодательстве России общее определение информации было дано как «сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления». Это было сделано в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» 1995 г., который утратил силу в 2006 г. в связи с принятием нового Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон «Об информации» 2006 г.).

Разнообразие форм информации материальных, организационных, функциональных и т. д. рассматривается в достаточно обширной литературе, связанной с техническими, космическими проблемами, а в социальном плане – с формированием информационного общества. Частично этот вопрос был затронут в комментариях к старому закону «Об информации». Понимая многообразие информации, законодатель в данном случае предметом закона сделал документированную информацию – такую, которая зафиксирована на материальном носителе с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать.

В таком определении информация может рассматриваться как информационный ресурс, выступающий в форме отдельных документов, их массивах, системах. Авторские документы, представляющие произведения или систему документов, позволяющих зафиксировать изобретение, программу для ЭВМ, базу данных или микросхемы для ЭВМ, являются одновременно и документированной информацией и той ее частью, которая имеет специальную форму юридической защиты средствами авторского и патентного права. В этом же плане можно говорить и о фирменных знаках и других объектах, относимых к промышленной собственности. Все другие формы документированной информации, выступающие как фонды архивов, библиотек, делопроизводства в области экономики, торговли, науки, во всех действующих структурах общества, могут быть отнесены к документированной информации, которая имеет разный режим доступа в зависимости от ее значимости для собственника. Последним может быть государство, общественные и кооперативные объединения, акционированные формы структур, другие юридические лица и граждане. По усмотрению

собственника информационный ресурс, вернее его отдельные объекты, может использоваться как товар.

Закрепление в законодательной форме условий правового режима для информационного ресурса определенного субъекта (а именно это можно было сделать на основе применения статьи 4 и развивающих ее норм в статьях 5-11 закона «Об информации» 1995 г.) создавало реальную почву для обеспечения всех форм права на информацию. Подчеркнем: «создает гарантии их реальности», но не исчерпывает, ибо существует немало законов, которые конкретизируют определенные формы осуществления права на информацию. Речь идет о законодательстве, например, об архивах, о библиотеках, об авторском праве и т.д.

Значение нововведения в законодательстве относительно информационных ресурсов в виде института правового режима, включающего и право собственности на объекты этого ресурса, выступающего в виде движимого имущества, позволяет сделать более эффективными уже имеющие место законы относительно установления права собственности на архивные, статистические, служебные документы, массивы документов научно-производственного, коммерческого назначения².

Постепенно основы документирования и собственности на объекты информационных ресурсов, используемых в средствах массовой информации, позволят установить более высокий уровень культуры использования информации официальной, официозной, с ограниченным доступом и персональных данных. Соблюдение основ правового режима информационных ресурсов в открытых информационных системах позволит снять некоторые издержки открытости и бесконтрольности информационных ресурсов, циркулирующих в таких системах, как Интернет. Вопрос заключается в установлении более тесной связи между юридическими параметрами объекта отношений и правового статуса субъектов отношений по поводу информационного ресурса.

Отметим, что на этом пути еще немало препятствий даже понятийного аппарата и связанных с осознанием неоднозначности правового режима и правил его структурно-функционального проявления в разных сферах информационного пространства. Неоднозначность решений в этой области отражена и в терминах, которые используются в административном и гражданском законодательстве.

Неравнозначность термина «информационные ресурсы» (закон «Об информации» 1995 г.) и термина «информация» (ГК РФ), проблема включения такого объекта, как, например, «произведение» в систему документированной информации и обеспечение этого объекта двойной защитой — как «документа» (родовая характеристика) и как произведения конкретного автора (видовая характеристика в системе документов или

² Бачило И. Л. О праве собственности на информационные ресурсы. // Информационные ресурсы, 1997.

зафиксированной письменной или устной формы его представления) вызывала научные споры и сомнения.

Однако это не снимает проблемы увязки и синхронизации прав субъекта и режима объектов информационный природы, в пространстве которого это право реализуется.

Наиболее крупная классификация субъектов в системе реализации права на информацию позволяет выделить виды таких субъектов как «гражданин» – физическое лицо, «население», «юридическое лицо», «орган государственной власти», «общественные образования», «государство», «межгосударственные образования». Право каждого из видов обозначенных субъектов на информацию реализуется с учетом общего правового статуса этих субъектов и их роли в определенном правовом пространстве, а в конкретной ситуации – с учетом конкретного субъективного права на информацию и организационной формы его реализации в пределах правоспособности и дееспособности субъекта.

О праве граждан на информацию и проект закона «О праве на информацию»

Во всем многообразии субъектов, реализующих отношения по поводу производства, получения и использования информационных ресурсов, человек-гражданин является первичной системообразующей отношения фигурой.

Для определения статуса этой фигуры в области права на информацию необходимо установить его наиболее точную юридическую характеристику.

Такая характеристика имеет, по крайней мере, три грани:

а) формально-правовую, связанную с признанием определенного права и его реализацией в пределах (границах) действия позитивного права определенного государства;

б) сущностную, связанную с нормативно закрепленным содержанием данного права и корреспондирующих ему правовых обязанностей;

в) процессуальную, регулиующую порядок реализации права.

А. Государственно-правовой подход при легитимации прав индивида использует термин «гражданин». Этот термин привязан к законодательству, действующему в определенных территориальных границах государства, который через институт «гражданство» обязывает государство гарантировать реализацию прав граждан на своей территории. Юридическая наука различает систему публичных и гражданских прав и рассматривает граждан и ни в качестве субъекта национального публичного и гражданского права. Как видно из вышеприведенного текста, право на информацию включается и в систему публичного, и в систему гражданского права Российской Федерации.

Вместе с тем строго территориальные рамки прав граждан расширяются двумя способами. Конституция РФ предусматривает распространение прав и обязанностей граждан своего государства на иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся в Российской Федерации, кроме случаев,

установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ст. 62 Конституции РФ).

Конституция РФ в процессе легитимации прав граждан использует не только термин «гражданин», но и термин «человек», объединяя их в понятие «каждый». Этим приемом Конституция РФ включает граждан своей страны в систему международного права, регулирующего права человека независимо от его государственно-правового статуса. Глава 2 Конституции РФ носит название «Права и свободы человека и гражданина», а статья 62 Конституции РФ предусматривает возможность гражданину РФ иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором РФ.

Эти нормы Конституции, распространяемые и на сферу права, на информацию, выводят это право из границ, «территории» государства в рамки «пространства», имеющего глобальный, межтерриториальный характер. Эта особенность правового статуса гражданина Российской Федерации создает легитимную основу гибкого, мягкого включения граждан России в мировое информационное пространство.

Б. Содержательная сторона права на информацию, как уже сказано, имеет достаточно широкий диапазон. По сравнению с нормами Декларации ООН о правах человека и Международного пакта о гражданских и политических правах 1976 г., конституционная основа этого права человека и гражданина в Российской Федерации предусматривает наряду с международно установленными формами реализации его (свобода мысли и слова; свобода поиска, получения, распространения) и свободу «производить» и «передавать» информацию любым законным способом. Это расширяет фронт и позитивного, и субъективного права человека и гражданина, действующего в рамках законодательства Российской Федерации.

Отмеченное обстоятельство обязывает и законодателя учитывать все позиции, а их следует рассматривать как легитимно определенные формы реализации права на информацию, урегулировать содержательную и процедурную стороны отношений, связанных с рассматриваемым предметом. Это касается политической, гражданско-правовой и социальной сфер жизнедеятельности человека и гражданина, в которых реализуется его конкретное право на информацию.

С этой точки зрения и должно рассматриваться назначение и содержание законов, которые регулируют отношения, связанные с реализацией права на информацию. Но именно понимание содержательной стороны закона о праве граждан на информацию было в определенной мере конфликтным в процессе выработки такого федерального закона. Одна группа разработчиков, которая представила проект такого закона в Государственную думу, считала возможным ориентироваться только на позицию доступа к информации, т. е. реализацию конституционного права искать и получать информацию. Все остальные формы реализации этого права по данному проекту оставались за пределами закона «О праве на информацию».

Понимаемый таким образом закон лишается качества комплексного закона в части права граждан на информацию.

С другой стороны, этот подход к закону рассчитан на применение не только к гражданам, но и к другим субъектам, по крайней мере, к юридическим лицам. Это также вызывало возражения, ибо не учитывало специфики субъектов коллективного свойства, их статуса и форм деятельности в информационной сфере.

Чтобы не занимать много внимания аргументацией преимуществ более широкого по содержанию проекта относительно права граждан на информацию с учетом вышесказанного и более конкретного относительно только одного вида субъектов, а именно граждан, приведем текст проекта закона, который был сконструирован как сводный на основе представленного в Государственную думу проекта и предложений автора данной публикации. Не отвергая того, что сделано в проекте, представленном официально от имени целого ряда государственных органов, мы считали необходимым включить в проект федерального закона «О праве на информацию» ряд дополнительных норм. Они касаются установления единообразного понимания основных терминов этого закона и установления преемственности с уже действующими законами в этой области; легализации дополнительных форм реализации права на информацию кроме доступа к ней; некоторых важных гарантий и обязательств органов, предоставляющих информацию гражданам – в первую очередь библиотек и архивов.

Ниже приведенный проект закона, в котором курсивом обозначен дополнительный текст, расширяющий содержание проекта в соответствии с изложенными выше соображениями, позволит читателю самостоятельно судить о его целесообразности и полезности. В заключение этой части работы отметим, что предлагаемый подход к решению вопроса о содержании закона «О праве на информацию» соответствует и выводу экспертной комиссии Европейского Совета. Этот вывод был сделан по докладу автора данной публикации как в ходе предварительной экспертизы, так и на конференции в Москве, которая состоялась в октябре 1996 г. по вопросам развития законодательства в области информации и информатизации в России. В докладе профессора Мадридского университета, возглавляющего правовую экспертизу Комиссии Европейского Совета некоторых проектов законов по вопросам информатизации, относительно двух представленных проектов закона о праве на информацию сказано о целесообразности объединения их текстов при общей положительной оценке концепции более широкой трактовки права на информацию.

В. Третий аспект правового оформления права граждан на информацию - процессуальный. Частично он реализуется на уровне федерального закона. Это видно на примере проекта закона «О праве на информацию». Здесь достаточно ясно представлена процедура подачи запроса и его прохождения по системе держателя информации.

Однако есть немало ситуаций, которые требуют более детального урегулирования порядка, например, передачи информации от собственника к

другим пользователям, правил распространения своей собственной информации или информационного ресурса, принадлежащего другим лицам.

Важное место занимают процедуры защиты права на информацию, и все большее внимание уделяется не только компьютерным преступлениям, но и правонарушениям в области работы с информацией, ее использования, распространения. В УК РФ содержится около двух десяткой статей, предусматривающих составы уголовных преступлений, связанных с проблемой нарушения безопасности в области информации и права на информацию. В Кодексе РФ об административных правонарушениях имеется специальная глава по вопросам информации и связи. Это лишний раз подчеркивает значение вопроса о более глубокой проработке процессуальной стороны позитивных отношений по поводу применения права на информацию и одновременно отношений, связанных с реализацией правоохранительных функций государства.

Говоря о праве других субъектов на информацию, нужно отметить, что по своей сути, закон о праве граждан на информацию призван обеспечить получение информации гражданином, необходимой, прежде всего, для реализации всех его прав и свобод, для удовлетворения всех его жизненно важных интересов. Это касается его личной жизни, жизни семьи, но не только. Гражданин имеет право на получение, производство и распространение информационного продукта, который он сам создает или приобретает за свои средства. Он может заниматься и предпринимательством в области информации и информатизации без образования юридического лица, если это не запрещено законом.

Самостоятельного нормативного обеспечения требует вопрос о праве на информацию юридических лиц – различных хозяйственных и нехозяйственных (коммерческих и некоммерческих) организаций. Сфера деятельности и правовой статус организаций, выступающих в качестве юридических лиц в процессе производства, участия в рыночном обороте, в коммерческой и финансовой области, определяет их права и обязанности в области производства, получения и использования информационных ресурсов.

Любая организация (юридическое лицо) имеет право на получение информации по кругу своей деятельности от государственных органов. Эта информация связана с правилами образования организации (регистрационный, разрешительный, лицензионный порядок); с налаживанием своей собственной информационной (производственной) базы – технология; с ведением деловой, служебной информации (учет, отчетность, отношения договорные, контрактные и т. п.); с обеспечением контрольной деятельности со стороны государства и предоставлением своей информации государственным органам по установленным правилам; с обеспечением безопасности своей деятельности — производственной и личной. Здесь, прежде всего, ознакомление с действующим законодательством, знание подзаконных нормативных индивидуальных актов органов государства относительно конкретной сферы деятельности; знания экономические, технические,

маркетинговые и т. д. Это проблема доступа и соблюдение правил открытости, правил платности или бесплатности информации для реализации определенной деятельности.

Особое место в системе юридических лиц занимают те, деятельность которых ориентирована на непосредственное участие в процессах информатизации – разработку программного продукта, реализацию его, обеспечение услуг через системы связи или системы информации. У таких организаций особый правовой статус и правила производства, генерации информации и информационных ресурсов. В их деятельности возникают и реализуются процессы, требующие специального правового регулирования.

В секторе разработки и распространения программного продукта в настоящее время занято 200 тысяч программистов и около 6 тысяч организаций. Этот участок требует особого внимания, ибо связан с формированием технической основы информационного общества в России и его включения в мировое информационное пространство. Здесь не только правовые нормы, определяющие порядок деятельности, статус этих организаций, их права и ответственность, но и масса стандартов и технических условий, связанных со стандартизацией продукции, установлением правил выхода на рынок и т. п.

К сожалению, несмотря на распространение в данной сфере деятельности, и, особенно в части производства информационного продукта, подлежащего защите нормами авторского права Российской Федерации, большого успеха в защите прав организаций и их специалистов не достигнуто. По словам А. Ваганова, еще требуют решения такие задачи, как регистрация программ для ЭВМ с учетом требований международных конвенций, соблюдения договорной дисциплины при передаче прав на программные продукты, ведение необходимых депозитариев и т. п. Важно, что реализация многих задач в этой области связана с усвоением установки, что программные продукты являются объектами нематериального характера и должны включаться в основные фонды. Это сплошь и рядом не соблюдается из-за отсутствия нормативно-правового обеспечения этих операций.

Проблемой является и регистрация информационного продукта. Не все производители и авторы понимают значение этого для защиты их прав при передаче, использовании продукта, при оценке объекта ИС, выдаче сертификата. В настоящее время из 6 тысяч организаций-разработчиков лишь около 300 относятся к своей продукции, как к авторскому произведению, и лишь один процент разработчиков знает о своих правах на защиту средствами авторского права³.

В данном случае мы не рассматриваем весь объем проблем о праве на информацию юридических лиц. Этот вопрос потребует переосмысления многих традиционных взглядов. В частности, следует уточнить правовую природу объекта гражданских прав, обозначенных в ГК РФ как «информа-

³ Ваганов А. Нематериальные объекты собственности// Независимая газета. 1997, 8 апреля.

ция». По нашему мнению, это сложный объект, который не имеет самостоятельного исключительного способа регулирования и выступает в одних случаях как объект «материальной» собственности, а в других как объект интеллектуальной собственности. ГК на этот вопрос пока не дает ответа.

Рассматривая «информацию» в качестве коммерческой тайны, ГК все же признает товарную природу информации. Однако употребление в этих случаях термина «информационный ресурс» или «продукт» было бы более корректным. Вместе с тем следует заметить, что большинство цивилистов склонно применять к регулированию правовых проблем в сфере информатизации исключительно институты авторского права.

При этом судьба БД, ИС, каталогов, картотек справочного характера, служебной и деловой информации и прав собственников такой информации остается не урегулированной.

Много правовых проблем связано и с обеспечением прав и обязанностей органов государственной власти в области информационных процессов. Признание документированной упорядоченной информации информационным ресурсом ставит вопросы о функциях различных органов государственной власти по созданию современных информационных ресурсов, систем и сетей связи по их получению и предоставлению потребителям и обеспечению своей собственной деятельности, это, во-первых. А, во-вторых, стоит вопрос об определении прав и обязанностей, о создании соответствующей материальной базы для органов, которые специально ориентированы на сбор, обработку и использование информации не только в своей собственной работе, но и создают информационную основу для выработки государственных решений, определения политики и реализации общегосударственных функций и функций по управлению развитием регионов субъектов Российской Федерации, по обеспечению межрегиональных и межгосударственных отношений как в пределах России, так и в международном масштабе.

Шагом по направлению упорядочения правового режима информационных ресурсов по признаку доступа является Указ Президента от 6 марта 1997 г. «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера». К этому перечню информации данным Указом отнесены персональные данные; сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства; служебные сведения (со ссылкой на определение в ГК РФ); сведения, связанные с профессиональной деятельностью; сведения связанные с коммерческой деятельностью – коммерческая тайна; сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации о них⁴.

К информационным ресурсам органов местного самоуправления применяется форма муниципальной собственности. Однако право получения и распоряжения информационными ресурсами в целях решения государ-

⁴ См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 1997. № 10. Ст. 1127.

ственных, региональных и местных задач не исчерпывается и не ограничивается правом собственности на ресурсы, формируемые на одном из этих уровней. Государственное и общественное управление требует использования всех имеющихся в распоряжении государства ресурсов при соблюдении режима их открытости и защиты. Взаимный обмен информацией, стремление к принципу одноразового сбора информации ставят множество организационно-правовых вопросов, которые еще ждут решения.

В связи с остротой проблемой информационного обеспечения органов государственной власти⁵ важно обратить внимание на меры, принимаемые по подготовке проектов программ, связанных с упорядочением правовой информации (с правовой информатизацией) в системе органов исполнительной власти, с информатизацией органов государственной власти субъектов РФ. В этом направлении в последнее время работа оживилась.

Еще один уровень решения вопроса о праве на информацию связан с правом государства как субъекта отношений внутригосударственных и, главное, межгосударственных.

Решение проблемы права на информационные ресурсы и информационное обеспечение применительно к такому субъекту, как государство, в целом основывается на институтах суверенитета и права собственности, реализуется через институты международных контактов и участия государства в решении планетарных и глобальных региональных проблем. На фоне развития процессов информатизации и формирования информационного общества проявляется недостаточность уже имеющихся ресурсов регулирования отношений на этом уровне.

В Конституции РФ (ст. 71) есть формулировка об информации, находящейся в ведении Федерации. Это давало основание в федеральном законе «Об информации...» 1995 г. поставить и нормативно оформить положение о государственной собственности на информационные ресурсы и систематизировать их на федеральные, ресурсы субъекта федерации; ресурсов, находящиеся в совместной собственности, вернее в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и ресурсы субъектов РФ (ст. 72).

Все большее значение приобретает практика принятия межгосударственных актов – договоров, соглашений, конвенций по поводу отдельных видов информации, информационном сотрудничестве с Интерполом, избежание двойного налогообложения, например.

Примером сотрудничества в международном плане по вопросам информатизации является и сотрудничество Российской Федерации на основе уже принятой Концепции формирования информационного пространства Содружества Независимых Государств. В настоящее время разрабатывается

⁵ Бачило И.Л., Нисневич Ю. Л. Информационное обеспечение и информационные ресурсы в системе органов государственной власти Российской Федерации // Проблемы информатизации. – М., 1995. № 1. С. 42-50.

перспективный план подготовки документов и мероприятий по реализации упомянутой Концепции.

Наряду с решением общих вопросов о механизмах формирования и развития информационного пространства СНГ большое внимание уделяется гармонизации национального законодательства, развития законодательной базы государств в информационной сфере, модельные законодательные акты. В их числе проблемы о трансграничном телерадиовещании и международном спутниковом информационном обмене; о защите персональных данных: об информатизации и защите информации; о защите информационных продуктов и другие. В этом же плане идет подготовка решений по вопросам права собственности на информацию, информационные продукты и услуги, о защите информации в целях безопасности граждан, юридических лиц и государства.

Нет сомнения, что массивы национального законодательства стран, сотрудничающих в области информации и информатизации, должны иметь акты, регулирующие право на информацию граждан и иных субъектов-участников процесса информатизации. В этой связи опыт по подготовке проекта Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации...», накопленный к этому времени, имеет большое значение.

Несмотря на принцип непосредственного действия конституционных норм о правах граждан, встает немало вопросов, которые необходимо решить для обеспечения гарантий и действенности этих норм в реальности.

Вопросы определения права собственности, соблюдения режима ресурса по категории доступа и защиты, правильности документирования и т. д. — все это требует специальных методик, инструкций для держателей информационных ресурсов, соблюдения правил пользователями и, конечно, полной и ясной информации всех о таких правилах. Здесь непочатый край работы. Необходимо обновление правил пользования архивами, библиотеками, поисково-справочными системами различных организаций и учреждений, реализующих функции социально-экономического, культурного, идеологического характера.

Стоит оговориться, что предлагаемый для ознакомления проект федерального закона «О праве на информацию» решает ряд обозначенных проблем, но не охватывает проблему «гражданин и информация» в полной мере.

«О ПРАВЕ НА ИНФОРМАЦИЮ»⁶

Глава I. Общие положения

Статья 1. Право на информацию — конституционное право человека и гражданина.

⁶ Курсивом в тексте законопроекта выделены нормы, которых нет в альтернативном проекте ФЗ, подготовленном другим коллективом. В нумерации статей в скобках обозначены номера статей по проекту ФЗ, представленному в свое время в Государственную Думу РФ. Жирным курсивом написаны названия глав проекта, которые не выделяются в других проектах по этой теме.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждому гарантируется право на информацию — право свободно искать, получать, передавать, *производить и распространять* информацию.

Право на информацию является неотчуждаемым правом человека и гражданина.

Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правом на информацию наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Статья 2. Отношения, регулируемые настоящим законом

Настоящий федеральный закон устанавливает условия и порядок реализации права на информацию, обязанности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от формы собственности и организационной формы (далее - органы и организации) по обеспечению реализации права на информацию.

Статья 3. Термины и определения, используемые в данном законе

"Информация"- сведения о фактах, лицах, событиях, явлениях, процессах независимо от формы их представления.

"Официальная информация" документированная информация, создаваемая органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, содержащая сведения о принимаемых ими решениях и действиях в пределах их компетенции; правовые акты, издаваемые этими субъектами.

"Пользователь" - субъект, обращающийся к информационной системе (источнику информации) за получением (представлением, передачей) информации.

"Поиск информации" - обращение лица (гражданина) к органу или организации в целях получения необходимой информации.

"Получение информации" – получение искомой информации в установленной форме от органа или организации (их информационных систем).

"Передача информации" –предоставление имеющейся на законном основании у гражданина информации по каналам связи или непосредственно другим заинтересованным лицам.

"Производство информации" – создание, генерация информационных продуктов в процессе творческой, производственной и иной общественно-полезной деятельности физического лица и в процессе его жизнеобеспечения.

"Распространение информации" – передача информации в установленной законом форме другим лицам на основе закона или по своему желанию в рамках закона.

"Личная тайна" – часть информационного ресурса, принадлежащего гражданину, режим ограниченного доступа к которой он устанавливает

самостоятельно. Условия государственной защиты личной тайны и необходимые исключения устанавливаются законом. Например, тайна голосования, тайна вклада и банковских операций, медицинская тайна.

"Семейная тайна" — сведения о гражданине и членах его семьи, доступ к которым и использование которых ограничено законом (например, тайна — усыновления) или самим членом семьи, если это не противоречит законодательству.

"Тайна переписки" — конституционно установленный запрет на свободный доступ третьих лиц к информации, которую гражданин передает другим лицам по средствам связи. Исключения из этого правила устанавливаются только законом.

Статья 4. (3). Законодательство о праве на информацию
Законодательство о праве на информацию состоит из Конституции Российской Федерации, настоящего Закона и других федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации.

Статья 5. (4). Основные принципы реализации права на информацию
Основными принципами реализации права на информацию являются:

- общедоступность и открытость информации;
- обеспечение безопасности личности, общества и государства;
- информированность граждан о деятельности органов и организаций;
- законность поиска, получения и передачи информации, а также ее распространения;
- предоставление достоверной информации;
- защита права на информацию.

Право на информацию может быть ограничено федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Глава II. Содержание права на информацию. Формы его реализации.

Статья 6. Содержание права граждан на информацию.

Право граждан на информацию закреплено в п. 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации. Свое право на информацию граждане реализуют в формах: свободного поиска и получения (доступа), передачи, производства, распространения информации любым законным способом.

Право на информацию может быть ограничено только федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Статья 7. Право на поиск и получение информации (допуск к информации)

Каждый гражданин Российской Федерации и иностранные граждане реализуют свое право искать и получать информацию для своего жизнеобеспечения, занятия общественно-полезной деятельностью, реализации других прав, свобод, обязанностей, удовлетворения личных интересов.

Пользователи имеют право на получение информации из государственных информационных ресурсов Российской Федерации, а также из других источников информации в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъектов РФ об информационных ресурсах.

Граждане России пользуются международными информационными системами, включая Интернет, при соблюдении правил, установленных международными правовыми актами.

Основными формами доступа к информации являются: получение официальной информации через средства массовой информации и государственные системы правовой информации; получение сведений о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; запрос; абонементное обслуживание; другие договорные или установленные непосредственно законом формы получения документированной информации; через персональные компьютеры, путем приобретения информационной продукции на рынке и другие формы гражданско-правовых отношений по поводу информации.

Статья 8. (5, 6). Запрос о получении информации

Каждый имеет право непосредственно или через своих представителей обращаться к владельцу информации с устной или письменной просьбой (запросом) о получении необходимой ему информации.

В запросе о получении информации должны быть указаны: название и адрес органа или организации, к которым запрос обращен; фамилия, имя, отчество обращающегося, наименование запрашиваемого документа или характер запрашиваемой информации; адрес, по которому следует отправить ответ автору запроса или его представителю.

Статья 9. (7). Порядок рассмотрения и удовлетворения запроса на информацию

Ответ на запрос о получении информации должен быть дан в возможно короткий срок, но не позднее чем через 30 дней после дня получения запроса, если иное не установлено федеральным законом. Если запрашиваемая информация не может быть предоставлена в указанный срок, обратившемуся за ее получением направляется письменное уведомление об отсрочке предоставления запрашиваемой информации. В уведомлении должны быть указаны причины отсрочки предоставления запрашиваемой информации.

Если орган или организация не обладают запрашиваемой информацией, они не позднее чем через семь дней после дня получения запроса обязаны сообщить об этом обратившемуся, а также предоставить ему наименование и адрес органа или организации, в том числе архива, которые, по имеющимся сведениям, обладают запрашиваемой информацией.

Ответ на запрос предоставляется, по желанию обратившегося, в устной или письменной форме. В ответе могут быть указаны орган, организация или лицо, располагающие более полной информацией по запросу.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления в ответе на запрос об опубликованном правовом акте вправе ограничиться предоставлением сведений об опубликовании с разъяснениями о его отмене, признании утратившим силу или недействующим, о внесенных изменениях и дополнениях.

Письменные запросы подлежат обязательной регистрации.

Статья 10. (8). Информация, не подлежащая предоставлению по запросам

Органы и организации отказывают в предоставлении информации по запросам, если запрашиваемая информация содержит сведения:

- составляющие государственную тайну;
- об осуществлении в установленном законом порядке оперативно-розыскной деятельности;
- о судебном рассмотрении гражданских и уголовных дел в случаях, когда разглашение этих сведений запрещено законом или может нарушить право человека на объективное судебное рассмотрение его дела, создать угрозу жизни или здоровью граждан;
- составляющих коммерческую, служебную или иную охраняемую законом тайну;
- о частной жизни другого лица без его согласия;
- доступ к которым ограничен другими федеральными законами.

Сведения, интересующие пользователя и являющиеся открытыми, но содержащиеся в документе или фонде, отнесенном к категории ограниченного доступа, предоставляются архивом, органом государственной власти или организацией в купюре из указанного документа (фонда) или в виде письменной справки, заверенной должностным лицом соответствующего органа или организации.

Статья 11. (9). Основания и порядок отказа в предоставлении информации

Основаниями для отказа в предоставлении информации пользователю являются:

несоблюдение требований к запросу, предусмотренных статьей 6 настоящего Закона;

запрос о получении информации, содержащей сведения, перечисленные в статье 8 настоящего Закона, *при отсутствии соответствующего допуска к этой информации.*

Отказ в предоставлении информации должен содержать причины, по которым запрос не может быть удовлетворен, дату принятия решения об отказе, разъяснения о порядке его обжалования; подпись должностного лица, принявшего решение по запросу.

Отказ в предоставлении информации, необоснованная отсрочка выполнения запроса, нарушение сроков, установленных статьей 7 настоящего Закона, могут быть обжалованы в административном порядке в орган, обеспечивающий соблюдение права на информацию или Уполномоченному по правам человека, либо в суд.

Статья 12. Доступ к информационным ресурсам архивов и библиотек

Архивы и библиотеки в Российской Федерации соблюдают принцип публичности и открытого доступа пользователей к их фондам при соблюдении законодательства об архивах и библиотеках Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Обслуживание пользователей в Государственных архивах Российской Федерации и в государственных библиотеках осуществляется на абонементной основе или справочно по запросу.

Услуги частных библиотек осуществляются на договорной основе при соблюдении законодательства Российской Федерации о библиотеках и библиотечном деле.

Статья 13. (10). Порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением информации

Органы и организации обязаны бесплатно предоставлять перечни имеющихся у них информационных ресурсов и услуг.

Информация, затрагивающая права и свободы личности обратившегося пользователя, предоставляется бесплатно.

За предоставление иной информации может взиматься

плата, не превышающая расходы на ее поиск и предоставление. При получении такой информации гражданин представляет подтверждение о произведенной оплате в установленном порядке. Организации, основной деятельностью которых является предоставление информации на коммерческой основе, самостоятельно определяют размер платы за нее, устанавливая прейскуранты услуг.

Составление сложной справки, обзора и копирование документов осуществляется по прейскуранту или на основе договора.

Статья 14. Производство информации.

Гражданин свободен в создании информации в процессе личной творческой, производственной, общественной деятельности и является собственником документированной информации произведенной, созданной или приобретенной на свои средства. Авторские произведения и изобретения граждан создают основания для его исключительных прав (авторства и собственности) на объекты интеллектуального труда,

которые регулируются авторским и патентным законодательством РФ. Интеллектуальная собственность охраняется законом.

Гражданин соблюдает установленные законодательством Российской Федерации правила создания и хранения документов, удостоверяющих его личность, факты и события личной жизни, семьи, отвечает за достоверность и полноту сведений, содержащихся в этих документах в момент их оформления и изменения.

Гражданин обязан дополнить или исправить информацию о себе в соответствии с законодательством Российской Федерации о персональных данных.

Статья 15. Передача информации.

Гражданин активно участвует в разных формах обмена информацией в процессе своей личной, производственной, общественной деятельности на основе гарантированных Конституцией Российской Федерации свободы мысли и "слова и должен соблюдать правила, установленные в этой области. Гражданину гарантируется право тайны переписки, телефонных переговоров и почтовых и телеграфных отправок. Нарушение правил передачи информации по средствам связи влечет ответственность виновных по уголовному, административному законодательству Российской Федерации.

Принадлежащие гражданину документы, информационная продукция могут свободно передаваться им в пользование другим физическим и юридическим лицам в порядке, установленном гражданским законодательством.

В случаях, предусмотренных законом, гражданин обязан передать, предоставить информацию, принадлежащую ему, в целях осуществления правосудия, спасения жизни, предотвращения угроз для здоровья других людей, ликвидации чрезвычайных ситуаций и т. п.

Передача информации, известной гражданину в связи с его служебной или производственной деятельностью, другим физическим или юридическим лицам, не может быть приравнена к передаче личной или частной информации и регулируется режимом служебной или производственной информации, право которого гражданин должен соблюдать.

Статья 16. Право на распространение информации

Распространение информации является составной частью права на информацию гражданина. Распространение информации, принадлежащей гражданину, осуществляется через средства массовой информации, путем публичного оглашения или включения в национальную или международную информационные системы; путем обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Распространение информации в порядке услуг путем образования информационной системы или средства массовой информации

осуществляется при соблюдении правил для определенного вида деятельности (лицензирование, регистрация). Нарушение этих правил влечет административную ответственность.

Запрещается собирать, хранить и распространять информацию о частной жизни других лиц (личную, семейную тайну в том числе) без согласия этих лиц; информацию, использование которой может нанести вред равенству прав и свобод человека и гражданина в смысле статьи 19 Конституции Российской Федерации.

Глава III. Гарантии и механизмы реализации права граждан на информацию

Статья 17. (5 и 11) Обеспечение доступа пользователей к информации

Органы государственной власти, местного самоуправления и. организации обеспечивают доступ к официальной информации путем опубликования или сообщения в другой форме сведений о своей деятельности и принимаемых решениях (издаваемых нормативных актах).

Органы государственной власти и органы местного самоуправления публикуют принятые ими правовые нормативные акты в установленном законодательством порядке. *Своевременно сообщают, информируют о фактах, событиях, ситуациях угрожающих безопасному состоянию населения и граждан.*

Органы государственной власти и местного самоуправления, организации обязаны в течение установленного срока хранить принимаемые ими акты, акты органов и организаций правопреемниками которых они являются, акты, устанавливающие их правовой статус, и ведут реестры нормативных и индивидуальных актов, издаваемых ими в процессе своей деятельности.

Реестр должен содержать наименование акта, дату и номер, сведения о его опубликовании *или направлении тому, кого он касается*. Орган или организация, ведущие реестры, могут устанавливать и другие обязательные требования к этим документам.

Органы государственной власти и местного самоуправления формируют электронные банки *правовой информации*, обеспечивают их полноту, актуальность, защиту от искажений и несанкционированного доступа. Они обеспечивают доступ граждан к информационным системам на основании правил, установленных настоящим Законом и законодательством об информатизации Российской Федерации и субъектов российской Федерации.

Органы государственной власти, местного самоуправления, организации систематически информируют граждан о своей деятельности, соблюдают правила об отнесении определенных видов информации к категориям ограниченного доступа; составляют и обеспечивают гласность перечней обязательно предоставляемой информации гражданам; о видах услуг бесплатных и прейскурантах платных услуг, осуществляемых их информационными системами.

Органы государственной власти, местного самоуправления, администрация организаций в соответствии с данным Законом и другим законодательством о правах граждан и их информационном обеспечении устанавливают и соблюдают порядок выдачи справок и копий, принимаемых ими индивидуальных решений по вопросам, касающимся отдельных граждан.

Все условия механизма доступа к информации граждан включаются в "Правила предоставления информации", которые утверждаются ведомством или руководителем организации и являются доступными для пользователей.

Типовые правила предоставления открытой информации гражданам утверждаются для библиотек и государственных архивов соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления.

Статья 18. Реализация права граждан на информацию через средства массовой информации.

Граждане, реализуя свое право на создание и распространение информации, беспрепятственно пользуются средствами массовой информации в соответствии с законодательством об этих организациях и авторском праве.

О публикациях, затрагивающих личные интересы конкретных граждан, СМИ обязаны сообщить гражданину или взять на себя ответственность за точность и достоверность такой публикации или отдельных фактов. В примечаниях к персональным материалам в СМИ должны содержаться сведения о том, есть ли согласие гражданина на публикацию сведений, о чем или редакция СМИ берет ответственность на себя за достоверность этих сведений.

Статья 19. Информационные услуги для граждан негосударственных информационных систем

Негосударственные информационные системы — частные, акционированные, действующие в информационном пространстве России, соблюдают правило, устанавливаемое данным законом, и обеспечивают гласность состава и порядка пользования гражданами их информационных ресурсов, несут ответственность за достоверность информации и соблюдают другие требования, определяемые лицензиями на их деятельность.

Организации, деятельность которых не связана с оказанием услуг населению, предоставляют информацию по запросам граждан на основании законодательства об информации и своих уставных обязанностей.

Глава IV. Ответственность за нарушение права граждан на информацию.

Статья 20. (12 и 13). Защита права на информацию.

Право граждан на информацию охраняется законом. Государство гарантирует всем гражданам возможность реализации всех форм права на информацию.

Только законом может быть ограничено право выбора формы и источников получения, создания, обмена и распространения информации.

Гражданин вправе требовать устранения любых нарушений его права на информацию.

Действия (бездействия) органов и организаций, их должностных лиц, нарушающие право гражданина на информацию, могут быть обжалованы в суд.

Статья 21. Недопустимость злоупотребления правом на информацию

Гражданин в связи с реализацией права на информацию несет и соответствующие обязанности. Информация не может быть использована для насильственного изменения основ конституционного строя, нарушения территориальной целостности Российской Федерации, подрыва безопасности государства, пропаганды войны, насилия и жестокости, разжигания социальной, расовой, национальной и религиозной розни, посягательства на права и свободы человека и гражданина.

Не подлежат разглашению сведения, составляющие государственную, коммерческую, служебную, личную тайну, ставшие известными гражданину, в силу обстоятельств.

Граждане как пользователи информационных ресурсов обязаны соблюдать законы и подзаконные акты, регулирующие порядок реализации их права на информацию. Нарушение установленных правил влечет ответственность граждан России и иностранных граждан, реализующих свое право на информацию на территории России, в соответствии с действующим законодательством.

Пользование международными информационными системами обязывает граждан Российской Федерации соблюдать международные нормы в области информации и прав человека и гражданина и нести ответственность за их нарушение в установленном порядке.

Монахов В.Н.,
кандидат юридических наук,
профессор Кафедры ЮНЕСКО по
авторскому праву и другим правам
интеллектуальной собственности при
ГУ-ВШЭ

ДОМ ДЛЯ ПРАВА ЗНАТЬ ИЛИ ИНФОРМАЦИОННЫЙ ДОЛГОСТРОЙ

Вводные замечания

Задача, которую автор, готовя данную статью к публикации, ставил перед собой, сводится к следующему. Опираясь на базу собственного опыта непосредственного участия в подготовке большинства отечественных проектов нормативных правовых актов, регулирующих отношения по доступу к информации о деятельности государственных органов и местного самоуправления, в период с 1987 г. по настоящее время, предложить читателю определенный набор авторских «ума холодных наблюдений и сердца горестных замет», относящихся к данной тематике.

Предложить в надежде, что тем самым у читателя появится возможность расширить, а в идеале и углубить, собственное представление о содержании и формах того политико-правового «климата», что определял в последние двадцать с лишним лет «погоду» на том направлении развития отечественного правоведения, которое можно обозначить как правовое опосредование открытости процессов политического властвования.

Еще одно вводное замечание касается избранного жанра предоставления этих «наблюдений и замет». Этот жанр из разряда тех, что нацелены на рассказ «просто о сложном». По аналогии с уже прижившимся в мировой медиалогии термином – *инфотеймент*¹, рискну обозначить его термином *правотеймент*. В частности, в данном тексте наиболее зримыми проявлениями развивающегося правоведийного повествовательного жанра *правотеймент* будет являться использование в нем достаточно большого количества метафор.

Искусство применения образных метафоричных средств для облегчения понимания «трудных»\«скучных» тем мы получили в наследство от древних греков. Тогда на земле Эллады слово *метафора* означало – повозка, везущая от *наблюдаемого* к *постигаемому*.

С учетом этого, в содержание сегодняшнего понимания

¹ *Инфотеймент* – infotainment, от англ. information и entertainment – «информируя, – развлекай». Следуя этому способу подачи материала, журналист находит и приводит в материалах на любые, в первую очередь, «серьезные» темы, – занимательные детали и сюжеты. См.: Лозовский Б.Н. Журналистика: краткий словарь / Б.Н. Лозовский. - Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2004. –С. 116.

метафоричности, мы, видимо, можем включить некое современное интеллектуальное транспортное средство, чье основное функциональное предназначение – помогать людям быстрее и с большим успехом добираться от **наблюдаемого к постигаемому**.

В контексте нашей темы, **наблюдаемое** – это, прежде всего, предлагавшиеся в последние два с небольшим десятилетия для принятия, действующие и планируемые правовые нормы, предназначенные для обеспечения доступности максимально возможного в данных исторических условиях объема информации, которую создают и которой обладают в ходе осуществления своей деятельности органы и иные структуры отечественной публичной власти.

Что же касается **постигаемого**, то под этим условимся понимать состояние ПРОБЛЕМЫ обеспечения (правового, институционального, технологического и т. д.) реализации **права россиян знать**, насколько эффективно работает избранная и/или нанятая для их обслуживания публичная власть. Базовым механизмом такого рода обеспечения является механизм доступа каждого к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Такого рода информацию, на наш взгляд, точнее именовать **публичной** или **официальной**,² а ее правовой режим, с некоторой долей условности, по аналогии с известным правовым режимом авторских произведений, закрепленным нормами ст.1282 Части IV Гражданского кодекса Российской Федерации, может быть обозначен как **публично-правовой режим информации общественного достояния**.

В наши дни такого рода информация все чаще становится специфическим объектом интереса личности, общества и их структур, а потому – особым предметом деятельности и социальных отношений и особым предметом самых разнообразных правовых отношений.

Конституционно-правовую основу правового режима информации как *общественного достояния* образует норма части 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации о праве каждого «свободно искать, получать, передавать, производить, распространять информацию любым законным способом».

Закрепленное в этой пятичленной конституционно-правовой норме *право каждого на информацию* представляет собой межотраслевой правовой институт, включающий в себя как нормы публичного, прежде всего, конституционного права, так и частного, в том числе, гражданского права.

Это обстоятельство позволяет нам вести речь о публичных и частных информационных правах и свободах и о публичном и частном праве на доступ к информации³.

² См.: Павлов И. Ю. Правовое обеспечение доступа к официальной информации, автореф. дисс. На соискание ученой степени к.ю.н. – М., ИГП РАН, 2008. С. 34.

³ Подробнее об этом аспекте см.: Монахов В.Н. СМИ И ИНТЕРНЕТ: проблемы правового регулирования. – М.: Экопринт, 2003. С. 60-89. Доступно по адресу: <http://www.internet-law.ru/intlaw/books/index.htm>, а также – Монахов В.Н. Основные информационные права и

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 есть, что будет и что было? Наконец, на законный интерес каждого иметь максимально полную информацию в любой ситуации выбора.

Впрочем, разве подобного рода желания и интересы – удел только человеческой натуры?! Отнюдь нет! Скажем, древний и красивый миф о «провидце» Прометее, который сумел незаметно похитить для передачи людям огонь у «всевидающего» бога Юпитера, – стародавний пример значения лучшей информированности, лучшего знания обстановки и в сверхчеловеческих, божественных отношениях.

Используя доставшиеся нам в наследство метафорические средства, многотрудную работу над законопроектами в сфере общественных отношений по доступу к информации о деятельности государственных органов и местного самоуправления можно вполне правомерно уподобить возведению юридического позитивистского *дома для естественно-правового права россиянина знать*. А более чем двадцатилетний период этого возведения также вполне правомерно получает обозначение в виде словосочетания, вынесенного в подзаголовок – *информационный долгострой*.

Миссия права народа знать

Уже издавна человечеству известна значимая политико-психологическая закономерность, в соответствии с которой всякая власть имеет тенденцию развращать ее носителей, причем абсолютная власть развращает абсолютно.

В целях борьбы с этой застарелой политико-психологической болячкой рода человеческого его лучшими умами наработан солидный набор мер политико-правовых противодействий развращения властью.

В этом семантическом ряду находится и институт разделения властей. И нормы права об ограничении сроков пребывания высших должностных лиц в тех или иных выборных должностях. И институт специальных прокуроров для расследования преступлений представителей высшей власти *et setera*.

Достойное место в этом же ряду уже не первый век занимают информационно-правовые «лекарственные» средства профилактики и лечения различных видов «развращения» власть предержащих – коррупции,

свободы: проблемы правопонимания и правоприменения, Труды Кафедры ЮНЕСКО по авторскому праву и другим отраслям права интеллектуальной собственности (Москва), том VI - «Право интеллектуальной собственности и информационное право: проблемы правоприменения» под общей ред. проф. Федотова М.А. – М., 2003. С.60-71.

произвола, а также некомпетентного отправления публичной власти – *свобода массовой информации и право каждого на информацию*, совокупностью своих правомочий, обеспечивающих *право народа знать* и, через это знание, предоставляющие народам реальную возможность контролировать свое собственное государство и иную публичную власть во всех ее разновидностях и ветвях.

В Великобритании закон, регулирующий соответствующую сферу общественных отношений, был принят в 2000 г. Это – закон Великобритании «О свободе информации»⁴.

В Соединенном Королевстве существует давняя законотворческая традиция, которую было бы не грех перенять и нам – предварять парламентское обсуждение важнейших законодательных актов, напрямую затрагивающих интересы и государства и гражданского общества, подготовкой и публикацией так называемых цветных (зеленых и белых – Green Paper и White Paper) сборников документов, содержащих самые разнообразные материалы по предмету регулирования данного закона в качестве «пищи» для соответствующего размышления как законодателей, так и широких общественных слоев. Так вот, исходным тезисом Белой книги «Ваше право знать: Свобода информации», подготовленной одним из главных творцов закона Великобритании «О свободе информации» Дэвидом Кларком и вышедшей в Лондоне в 1997 г., явился тезис о том, что *право знать, – является самым важным в зрелой демократии*⁵.

Не менее важную роль и место этому праву отводит и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукин:

«Государство, которое не может или не желает гарантировать своим гражданам беспрепятственный доступ к информации, затрагивающей их права и свободы либо представляющей общественный интерес, не является правовым и демократическим. Право на информацию и свобода информационного обмена, с одной стороны, принадлежат к числу основных прав и свобод граждан, а с другой – выступают как один из главных механизмов реализации права граждан на участие в управлении общественными делами, принципа народовластия и публичности власти»⁶.

Смысловым содержанием формулы – *право народа знать*, уже давно обретшей право гражданства в мировой политико-правовой доктрине⁷,

⁴ См.: <http://www.cfoi.org.uk/foiact2000.html>.

⁵ См.: David Clark. Your Right to Know: the Government's proposals for a Freedom of Information Act. London, 1997

⁶ См. об этом: Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2004 г. «Что для гражданина право, то для чиновника долг». – М. 2005 г.

⁷ По свидетельству российского исследователя японской концепции «права знать» В.Н. Еремина, словосочетание «право знать» впервые было использовано одним из руководителей «Ассошиэйтед пресс» Кентом Купером еще в январе 1945 г. См. об этом: Еремин В.Н. Правовое регулирование деятельности СМИ в Японии // Япония мнимая и реальная: Сборник лекций по японистике, прочитанных на факультете журналистики МГУ / Под ред. Я.Н. Засурского. – М., 2002. С. 154.

является право *любого* народа знать как именно, насколько эффективно и целесообразно различные ветви публичной власти, различные «слуги народа» выполняют взятые на себя перед своим народом обязательства и обязанности?!

Социально-психологический аспект как права знать, так и права на информацию, предполагает четкое разграничение направлений и глубины их реализации. Коротко говоря, желающих знать *все обо всем* не так уж и много.

Зато желающих узнать побольше, скажем, о не афишируемой стороне жизни окружающих и, в особенности, людей известных – несть числа. Именно на удовлетворении такого рода желаний, интересе к подглядыванию в замочную скважину зиждется тиражное благополучие желтой или бульварной прессы, будь то «Бильд» в Германии, «Сан» в Великобритании или «Жизнь» в России.

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

Отсюда важный вывод, о котором надлежит постоянно помнить: *право знать*, как и *право на информацию*, – права отнюдь не абсолютные. Эти права должны иметь, и имеют свои ограничения. Так всегда было, есть и будет. Другой вопрос: какие ограничения, кто и как их устанавливает и определяет, существует ли и действует ли механизм их судебной-правовой оценки?

Преданья старины глубокой

В ходе поиска ответов на эти вопросы целесообразно иметь в виду и учитывать исторический контекст «жизни» такого рода информационных прав: как они возникали, какие этапы своего развития проходили, каким напастям и метаморфозам подвергались и т. д.

В этой связи вначале мне бы хотелось обратить внимание читателя на очень значимую историко-политическую закономерность. Заключается она в том, что почти все **революционеры** периода борьбы за власть, *право народа знать* чтут и обещают претворять в жизнь, как только они эту власть обретут. Однако как только это происходит, практически всегда и везде определенными политическими и экономическими силами инициируется обратный процесс.

Вместо свободы информации возникают железные занавесы и не только от внешнего мира, но и внутри страны. Информация дозируется, фильтруется, искажается. Информационные отношения «власть – народ», утрачивают правовой характер, переходя в режим регуляции «сообразуясь с усмотрением власть предержащих».

За примерами далеко ходить не надо. Тем из нас, кто в силу возраста имел опыт советской школы или вуза, достаточно вспомнить из своей школьной или вузовской программы историю весьма известной в советский период марксистско-ленинской революционной «школы». Для тех же, кто помоложе напомним ее основные составляющие элементы.

В 1848 году в ходе дебатов в рейнском Ландтаге по поводу обнародования протоколов сословного собрания (как видим и тогда проблема открытости политического процесса вызывала живой общественный интерес), тогда еще молодой Карл Маркс весьма романтично и поэтично характеризовал один из основных механизмов и каналов реализации права народа знать – *свободу печати*. Он называл 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». С его точки зрения, свобода печати должна быть всесторонней, вездесущей, всеведущей.

Два с лишним десятилетия спустя, весной 1871 года, осмысляя по горячим следам революционную практику Парижской Коммуны, он определяет в качестве весьма позитивного опыт коммунаров, отправивших на свалку истории «весь хлам государственных тайн».

Российский адепт учения 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»⁸.

В 1917 году, споря в Разливе с Зиновьевым о будущем устройстве пролетарского государства, он горячо убеждал своего оппонента: «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»⁹.

Учитывая и оформляя 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 результата), обещание установления в России в случае обретения большевиками власти «неограниченной свободы слова и печати».

⁸ См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч., Т.7. С.136-137.

⁹ См. об этом: Казакевич Э.Г. Синяя тетрадь. – М., Художественная литература, 1969. С.140.

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

Одним из первых декретов Советской власти, подписанным Предсовнаркома В. Ульяновым в октябрьские дни 1917 года, был Декрет «О печати». В ночь переворота силами Военно-революционного комитета (Н. Подвойский), деятельность основных оппозиционных новой власти петроградских изданий («День», «Речь») уже была прекращена, их тираж конфискован¹⁰.

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

Вместе с тем, видимо, понимая уязвимость такого излишне скорого и явного отказа от своих программных принципов, авторы Декрета пообещали в его заключительных строчках «по наступлении нормальных условий общественной жизни» установить для печати «полную свободу в пределах ответственности перед судом, согласно самому широкому и прогрессивному в этом отношении закону»¹¹.

Ждать наступления «нормальных условий общественной жизни» пришлось достаточно долго. Соответствующий закон появился лишь в новейшее историческое время.

Им стал Закон СССР «О печати и других средствах массовой информации», принятый Верховным Советом СССР 12 июня 1990 года¹². Именно он является первым в тысячелетней истории Российского государства законом (то есть нормативным правовым актом, принятым парламентом), регулирующим отношения по поводу производства и распространения массовой информации в формате правового режима ее свободы.

Однако вернемся ненадолго в первые годы советской власти. Для борьбы с невозбранным отравлением умов и внесением смуты в сознание граждан нового Советского государства посредством свободы печати одного Декрета «О печати» оказалось мало. В январе 1918 года появляется еще один, также за подписью В. Ульянова. Этим Декретом учреждается

¹⁰ В конце 2002 – начале 2003 г. в старом здании Манежа проходила интересная выставка, посвященная 300-летию российской журналистики. Ее открытие «освятил» своим присутствием тогдашний премьер-министр М. Касьянов. Мое внимание привлек один из характерных экспонатов этой выставки. Это была докладная записка одного из большевистских функционеров, осуществлявших эту акцию. Особо выразительна ее концовка: «В моем распоряжении не оказалось ни красногвардейцев, ни автомобилей. Результат налицо: часть газет вышла».

¹¹ См.: Собрание узаконений РСФСР, 1917, №1, ст.7; «Известия» 28 октября (10 ноября) 1917

¹² Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1990, № 26, ст. 492.

Революционный трибунал печати. Закрепленная за ним юрисдикция – преступления и проступки...совершаемые путем использования печати. Например такие: «сообщения...извращенных сведений о явлениях общественной жизни». Трибунал заседал в составе трех членов (прообраз будущих «троек» с более суровыми полномочиями?!), с участием обвинителя и защитника. В «арсенале» трибунала имелся широкий набор санкций. В том числе: штраф; выражение общественного порицания, о котором привлеченный орган печати должен был довести до всеобщего сведения способами, предписанными трибуналом; помещение на видном месте приговора или же специального опровержения; приостановление издания; конфискация имущества издания; лишение, виновных в преступлениях путем печати, свободы; удаление из столицы, отдельных местностей или пределов Российской Республики; лишение виновного всех или некоторых политических прав¹³.

История деятельности этого все еще малоизвестного у нас органа специальной информационной юрисдикции еще ждет своего исследователя. Вместе с тем уже известно, что только в год его появления (1918 год) в России перестало существовать 3200(!) периодических изданий.

В резюме сюжета об историко-политической закономерности о словах и делах революционеров в информационной сфере жизни личности, общества и государства хотелось бы подчеркнуть следующее. В противовес старой сентенции о том, что история ничему не учит и человечество раз за разом наступает на одни и те же, в нашем случае – информационные – «грабли», – все же рискну обратиться с призывом к читателям, особенно молодым: слушая сегодня сладкоголосые речи некоторых представителей современных «революционеров» об их отношении к *праву народа знать*, не забывать уроков истории. Ведь известно: тот, кто не помнит прошлого, не имеет будущего.

Background нормативного воплощение «права знать»

«*Право народа знать*» как юридическая категория, как мы уже отмечали, возникла в лоне естественного права. Однако в силу своей содержательной специфики она не могла полноценно развиваться, не обретя надлежащего места и в системе права позитивного. Как известно, такого рода обретения осуществляются, прежде всего, через законодательство.

Впервые свое законодательное воплощение эта категория получила в конце XVIII века в Европе. Почему именно тогда, сказать трудно. Видимо,

¹³ См.: Собрание узаконений РСФСР, 1918, № 28, ст. 362. Тексты декретов «О печати» и «О революционном трибунале печати» доступны в электронном виде в издании: «Свобода массовой информации в интернете Правовые условия реализации». Автор-составитель – проф. В.Н. Монахов. Ответственные редакторы А.К.Симонов, М.В.Горбаневский. – М.: РИК «Галерея», 2005. С.416. См.: <http://www.gdf.ru/>. С.107-110. О практике применения обоих декретов красноречиво свидетельствуют речи комиссара печати первого советского правительства В. Володарского (Володарский В. Речи, Пг., 1919).

сказалась некая общая атмосфера тогдашней общеевропейской демократической «оттепели». В те годы умами многих монархов ведущих европейских держав (Екатерина II – в России, король Фридрих II – в Пруссии, император Иосиф II – в Австрии, король Адольф Фредрик – в Швеции) овладевают идеи Просвещения. Российская государыня Екатерина II оживленно переписывается с парижскими вольнодумцами Вольтером и Дидро, которые, с ее слов, провозглашают Россию того времени «самой прогрессивной страной в мире и отечеством либеральных принципов».

Один из этих принципов – принцип публичности (offentlighetsprincip), общедоступности официальных документов органов власти и, тем самым, открытый, прозрачный для граждан характер отправления государственной и иной публичной власти – именно в то время получил свое не просто законодательное, а конституционное закрепление. Правда, не в России, а в Швеции – нашей северной соседке. В 1776 году шведский парламент – Риксдаг – принял, а король подписал конституционный Акт о свободе печати, закрепивший среди прочих своих установлений и этот принцип.

Законодательное закрепление этого принципа явилось следствием предельно слабой власти короля, в контексте тогдашней политической борьбы в Риксдаге между представителями дворянства и других сословий. Речь шла о том, что оппозиция хотела использовать протоколы заседаний органов публичной власти и другие казенные документы в борьбе за власть, опубликовав их в печати. Именно для этого и понадобился и принцип публичности, и закон о свободе печати.

Шведская политическая культура того времени представляла собой причудливую смесь парламентаризма, партийной системы, свободы слова и информации. Это время в шведской истории получило выразительное наименование – «эпоха свобод»¹⁴. Информационные искорки этих свобод, возможно и через переписку Адольфа Фредрика с Екатериной II (он был родным братом ее матери Иоганны Елизаветы), долетели и до России. Так, своим именовым Указом от 15 января 1783 года, получившим известность под именем «Указ о вольных типографиях» и характеризующий историками как первый в России *сводный законодательный акт о цензуре и печати*, 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»¹⁵.

Вековые традиции передачи искорок информационных свобод «от варяг русичам» сохранились и доныне. В частности, не так давно в роли такой «искорки» выступил такой значимый компонент современного шведского опыта открытости государственной и общественной жизни как

¹⁴ См. об этом: Петерссон Олаф, Шведская система правления и политика. Библиотека Московской школы политических исследований. – М., Ad Marginem, 1998. С.20-22

¹⁵ См.: П.С.З.Р.И. – СПб., 1830, - Т. XXIII.- № 17508

whistleblowing. Бледный эквивалент этого понятия на русском – *право свистеть*. В рамках правового режима, закрепленного этим шведским правовым институтом, любой человек, и, прежде всего, именно чиновник, имеет право анонимно передать сведения, в том числе составляющие так называемую служебную тайну, для опубликования в СМИ, в том случае, если он считает, что такое раскрытие пойдет во благо *общественным интересам*. При этом официальные власти не имеют права даже пытаться установить источник утечки информации. Журналист же или редакция СМИ, разгласившие источник информации, подвергаются судебному преследованию по закону.

Полагая, что соответствующие информационные правомочия *по раскрытию информации в общественных интересах* могут и должны быть использованы и в России в качестве важного элемента борьбы со ржавчиной коррупции в государственном и общественном механизме, действующий в период президентства Б.Н. Ельцина орган информационной справедливости – Судебная палата по информационным спорам при Президенте России вместе с Департаментом по правам человека Совета Европы в январе 2000 г. на финишной прямой своей деятельности организовала и провела в Академии Госслужбы при Президенте РФ международный семинар по теме: «Право государственных служащих на разглашение служебной информации в общественных интересах».

С ключевым докладом на семинаре выступила Хелена Ядерблом – в то время – руководитель одного из департаментов Минюста Швеции, ныне – судья административно-апелляционного суда в Стокгольме, долгое время возглавлявшая рабочую группу экспертов Совета Европы по доступу к официальной информации (DH-S-AC).

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 информационно развитых стран, в том числе и России.

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

Знакомясь с этими историческими предтечами современной модели законодательного закрепления **права народа знать**, не будем, однако, забывать, что ни в Швеции, ни во Франции, ни, тем более, в России

закрепление определенных прав *de jure*, пусть и конституционное, отнюдь не равнозначно их полной и, главное, постоянной реализации *de facto*.

Реализация свободы информации вообще и права народа знать в частности – отнюдь не статичное *состояние*, а острый и динамичный *процесс*. Миру известны 30-летняя и 100-летняя войны, но «война» за свободу слова и информации просто не знает конца, ибо в ней нельзя победить раз и навсегда.

Участие в этом процессе сродни езде на велосипеде – чуть отпустил педали своей информационной активности, и ты уже на обочине информационной магистрали и вынужден при определении своего информационного меню довольствоваться скудным, дозированным, отфильтрованным.

Весьма интересен и научно пока не объяснен следующий исторический факт. Опыт законодательного закрепления **права народа знать**, достаточно неожиданно появившийся в Европе на закате XVIII века, затем *в течение почти двух веков не был востребован практически ни одним государством Старого и Нового света*.

Его рецепция обрела реальность уже в новое историческое время. Пионером в этом деле явилась опять-таки скандинавская страна – Финляндия, где в 1951 году был принят специальный закон «Об открытости информации, находящейся в распоряжении государственных органов».

В Новом Свете информационные искорки скандинавских информационных свобод обрели нормативно-правовое воплощение в эпоху «их перестройки», борьбы за гражданские права – славные шестидесятые годы прошлого XX века.

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

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

1. Демократия функционирует наилучшим образом лишь тогда, когда народ имеет всю информацию, допустимую национальной безопасностью;
2. Никому не должно быть позволено скрывать за ширмой секретности решения, которые могут быть обнародованы без нанесения ущерба общественным интересам

Применительно к этому закону хотелось бы подчеркнуть два, одновременно процедурных и содержательных, момента. Во – первых, то, что предметом данного Закона являются отнюдь не некие общие вопросы свободы информации «вообще», а достаточно конкретные механизмы доступа каждого (то есть отнюдь не только гражданина США) к четко определенному ее виду – сведениям, которыми владеют органы федеральной власти.

Во-вторых, то, что процессы принятия и особенно реализации такого закона и в США вовсе не были социально безоблачными. Лишь один факт из этого смыслового ряда. 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, применив против них вето. В обоснование своих возражений он, частности, утверждал, что положение поправок об ужесточении сроков, в которые госучреждения должны давать ответ на запрос информации «не срабатывает», а предусматриваемое ими наделение судов большими полномочиями в отношении пересмотра позиций органов национальной безопасности – просто «антиконституционно». Конгресс США не поддержал Президента Форда, и либеральные поправки в основной информационный закон США обрели силу закона¹⁶.

В 1970 году к сообществу стран, законодательно регламентирующих открытость отправления государственной власти, присоединились Норвегия и Дания, в 1978 г. – Франция и Голландия, в 1982 г. – Австралия, в 1983 г. – Канада и Новая Зеландия, в 1986 г. – Греция, в 1987 г. – Австрия. Падение берлинской стены этот процесс весьма заметно ускорило – с 1989 г. по 2003 г. 26 (!) государств обрели статус «открытых правлений», приняв соответствующие законодательные акты. В 1990 г. – Италия (правда, лишь на местном уровне власти), в 1992 г. – Венгрия, в 1993 г. – Швейцария (тоже на местном, кантональном уровне), в 1994 г. – Бельгия, в 1997 г. – Ирландия, в 1998 г. – Израиль, в 2000 г. – Великобритания (отметим, что в полную силу закон заработал лишь в 2005 г.), Молдова, Болгария. В Японии закон «Об открытости информации» был одобрен Парламентом в мае 1999 года, а вступил в силу с 2001 г. В 2002г. соответствующий закон приняла Мексика. В 2003 г. – Армения. В этом же году статус «открытых правлений» обрели все штаты Мексики и город Мехико.¹⁷ В 2005 г. – Индия. В 2007 – Иордания, Китай (Закон КНР «О доступе граждан к информации», утвержденный Госсоветом КНР 10.05.07). 17 января 2007 года Президент Кыргызстана К. Бакиев подписал Закон «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Республики

¹⁶ См.: Марвик К. Ваше право на правительственную информацию, СПб, «Манускрипт», 1996, с.17.

¹⁷ По оценке ряда международных независимых структур, исследующих становление культуры открытости в мире, именно законодательство Мексики о свободе информации является *наиболее прогрессивным из всех ныне существующих*. Такая оценка связана с тем, что мексиканские правовые нормы, регулирующие доступ к информации, содержат целый ряд прогрессивных правовых позиций. В частности, предусматривая сильные процедурные гарантии, наряду с инновационным подходом к вопросу их применимости к деятельности всех государственных органов, вне зависимости от их конституционного статуса. Сюда же стоит отнести запрет на засекречивание информации, которая необходима для расследования грубых нарушений прав человека и преступлений против человечества. Особо следует отметить эффективную деятельность, предусмотренного федеральным законом Мексики о доступе к информации, независимого от иных властей механизма надзора за исполнением его норм - Федерального института доступа к общественной информации. См. об этом : Мендел Т. «Свобода информации: сравнительное правовое исследование», Второе изд –ние, Париж, «ЮНЕСКО», 2008, с. 91-98

Кыргызстан» и «О внесении дополнений и изменений в Закон РК «О гарантиях и свободе доступа к информации».

На сегодняшний день общее число государств, входящих в международный элитный клуб «открытых правлений» превысило семь десятков, а еще примерно в 30-ти государствах подобные законодательные акты разрабатываются¹⁸. Рост их числа зримо демонстрирует действие общемировой тенденции демократически развитых государств законодательно обеспечивать *право своих граждан знать*, насколько эффективно функционируют их государственные и иные властные институты. Демократия в своем существовании и развитии опирается именно на информированного гражданина. Отсутствие такого субъекта демократии выхолащивает ее реальное содержание, превращая демократию в политическую фикцию, а затем в свою противоположность – авторитаризм и тоталитаризм. Международная правозащитная организация «АРТИКЛЬ 19» в своей Глобальной кампании за свободу выражения мнений определила информацию в качестве «кислорода демократии»¹⁹.

Помимо прочего, право на доступ к информации может способствовать и образованию более сбалансированного участия в экономической жизни. И. Стиглиц, лауреат Нобелевской премии за работы об экономических последствиях *информационной асимметрии*, отмечал, что неравный доступ к информации позволяет «чиновникам придерживаться правил, которые в большей мере отвечают их интересам, чем интересам граждан. Улучшение качества информации и норм, регулирующих ее распространение, может уменьшить объем этих нарушений»²⁰.

Отталкиваясь от известного высказывания судьи Верховного суда США Луиса Брендейса о том, что «капля солнечного света – это наилучшее дезинфицирующее средство» и, развивая его, можно сказать, что солнечный свет открытого, информированного общества способен повсеместно и эффективно бороться как с ржавчиной коррупции, так и с плесенью некомпетентного осуществления государственной и иной публичной власти.

Роль международного права

В современных, развитых, зрелых демократиях *право народа знать* зримо обретает статус одного из важнейших. Принцип свободы информации является одним из краеугольных камней современной мировой цивилизации, заложенным туда в результате извлечения горьких уроков из известных государственно-правовых практик появления и противоборства

¹⁸ Подробнее об этом см.: Банисар Д. «Свобода информации в мире 2006. Общий обзор законодательства о доступе к правительственной информации в мире». См.: <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006rus.pdf>; Мендел Т. Указ.соч.

¹⁹ Право граждан знать: принципы законодательства о свободе информации, Лондон, 1999.

²⁰ См.: Стиглиц И. «Прозрачность правительства», в издании Института Всемирного Банка «Право рассказывать: роль средств массовой информации в экономическом развитии», Вашингтон, 2002. С. 28.

бесчеловечных тоталитарных режимов XX века, стоящих человечеству стольких миллионов жертв.

Уже на своей первой сессии в 1946 году Генеральная Ассамблея ООН приняла Резолюцию 59 (I), в которой говорится: *«свобода информации – это фундаментальное право человека и ... основа основ всех свобод, ради которых создана Организация Объединенных Наций»*. Этот принцип неоднократно подтверждался множеством самых авторитетных международных документов.

Российские граждане имеют возможность в ходе реализации своего **права знать** опираться на целый ряд действующих в этой сфере международно-правовых установлений.

Основу международно-правовой регламентации **права знать** составляют положения ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. Как известно, эти положения устанавливают право каждого человека свободно «искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ». СССР подписал этот международно-правовой акт в Международный год прав человека, в марте 1968 г. Ратификация этого документа состоялась 5 лет спустя (1973 г.), а юридическую силу этот Международный пакт обрел 23 марта 1976 г. Россия как правопреемник всех международно-правовых обязательств СССР является государством – участником этого Международного пакта.

В Европе, параллельно с Международным пактом, принятым ООН, действует и пользуется значительно большим юридическим и политическим весом Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, принятая Европейским Сообществом 4 ноября 1950 г.

Ст. 10 этой Конвенции закрепляет право каждого человека «получать и распространять информацию и идеи без вмешательства государственных органов и независимо от государственных границ».

Обратим внимание на укороченность (по сравнению с формулировками Международного пакта ООН) формулы Европейской конвенции. В ней отсутствует право **поиска** информации при наличии права **получения** и **распространения**. По букве закона это может определенным образом ограничивать активизм граждан объединенной Европы в их стремлении удовлетворить свои информационные потребности.

«Получение» – это пассивная форма такого рода удовлетворения, право «искать» – гораздо более активная и эффективная. Напомню, что соответствующая формулировка российской конституционной нормы (ст. 29 ч. 4) пятичленна. Кроме прав поиска, получения и распространения информации на территории Российской Федерации каждый имеет право свободно «*передать*» и «*производить*» информацию любым законным способом.

Кроме ст. 10 Европейской конвенции о правах человека и основных свободах, европейское право содержит еще ряд документов, с разной степенью юридической обязательности и с разными предметами

регулирования, регламентирующие отношения по доступу широкой общественности к публичной информации. В этом ряду, прежде всего, упомянем новую редакцию Рекомендации Комитета Министров Совета Европы R (81) 19 странам – членам СЕ «О доступе к официальной информации, находящейся в распоряжении государственных органов».

Она была принята 21.02.02 по результатам многолетней работы международной группы экспертов по доступу к официальной информации (DH-S-AC), руководимой вышеупомянутой Хеленой Ядерблом, при Организационном комитете по правам человека Совета Европы (нашу страну в этой группе представляет – Президент факультета журналистики МГУ, профессор Я.Н. Засурский), и теперь она имеет следующее наименование – Рекомендация № R (2002) 2 «**О доступе к официальным документам**».

Шесть лет спустя, в европейском правовом пространстве появился уже не рекомендательный, а юридически обязательный документ, закрепляющий право индивидуума на доступ к информации, которой обладает государство – **Конвенция Совета Европы «О доступе к официальным документам»** (№ 1042-бис, принятая 27 ноября 2008 г. на заседании заместителей Министров иностранных дел Совета Европы).²¹

Еще одной, весьма значимой и актуальной для развития в России конституционного института свободы массовой информации является Рекомендация Комитета Министров Совета Европы R(94) 13 от 22 ноября 1994 г. «**О мерах по обеспечению транспарентности (прозрачности) средств массовой информации**». Норма ее первого пункта – «Общественный доступ к информации о СМИ» – определяет, что «общественность должна иметь возможность доступа на справедливой и непредвзятой основе к некоторым основным сведениям о СМИ». Принимая во внимание, что цель транспарентности СМИ заключается в том, чтобы каждый мог знать, кто реально владеет тем или иным СМИ, дабы иметь возможность формировать мнение по отношению к распространяемой этими СМИ информации, в Рекомендации вполне обоснованно прописывается особый правовой режим «прозрачности» именно электронных СМИ.

Транспарентность вещательных СМИ формализуется при получении лицензий на вещание и включает в себя следующий набор данных:

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

Вещатели должны регулярно обновлять весь этот набор

²¹ Ее неофициальный перевод (А.Г.Рихтер) см.: Законодательство и практика масс-медиа, 2009. № 4.

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

Отечественный правовой ландшафт

Получив некоторое представление о международно-правовом контексте **права народа знать**, вернемся теперь в родной правовой ландшафт этой сферы общественных отношений. Вернемся, чтобы, во-первых, оценить, какими национальными правовыми возможностями обладали наши граждане в деле реализации и защиты своего **права знать** до 1 января 2010 г. (именно с этой даты обретут юридическую силу нормы Федерального закона от 9 февраля 2009г. №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»). Сразу же надо отметить, что в России уже с 90-х годов прошлого века **право знать** представлял собой достаточно разветвленный межотраслевой правовой институт, опирающийся в основном на нормы конституционного права. Конституционно-правовую базу правового закрепления этого института составляют нормы статей 29, 42 и 24 Конституции России, соответственно закрепляющие право каждого на поиск и получение информации; на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды и на ознакомление «с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом».

Вместе с тем, в конституционно-правовом регулировании общественных отношений, связанных с *правом россиян знать* участвуют нормы не только перечисленных статей Конституции РФ. В их число, в частности, входят конституционно-правовые установления, закрепляющие следующие правовые позиции: обязательное опубликование законов; Презумпция открытости заседаний Совета Федерации и Государственной Думы; открытость судебного разбирательства; принцип судебной гласности.

Обязательное опубликование законов. Медленно, но неодолимо расширяющийся и углубляющийся процесс все большей открытости российского общества и государства не мог не затронуть сферу обнародования правовых норм самого разного уровня. Согласно норме ст. 15 Конституции РФ, неопубликованные *законы* не применяются. Вообще, любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не должны применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Доведение норм права до всеобщего сведения – является одним из системообразующих признаков

демократического государства. Знание этих норм не может и не должно быть чьей-то привилегией. С развитием информационных технологий государства все чаще начинают использовать в ходе доведения норм права до всеобщего сведения современные и, безусловно, весьма перспективные форматы этой деятельности, а именно – размещение их в мировой Сети и издание электронных версий официальных печатных изданий. При этом основополагающими принципами являются бесплатность электронного издания, его доступность в любое время суток, обеспечение прав тех, у кого нет доступа в Интернет (публичные библиотеки и иные центры общественного доступа в мировую Сеть), гарантированность идентичности печатной и электронной информации.

В частности, в Эстонии в соответствии с нормой ст. 29 Закона Эстонии «О публичной информации» с 1 января 2001 г. *все официальные документы, не содержащие государственной тайны, вначале размещаются в Интернете*, и лишь «после того» обнаруживаются иными способами, в том числе посредством телерадиовещания или в периодической печати или в официальных изданиях²².

В Венгрии 4 июля 2005 г. был принят Закон «О свободе электронной информации», нормы которого обязали государственные учреждения размещать в Интернете на постоянной основе значительный объем информации, связанной с их деятельностью, причем осуществлять это таким образом, чтобы гражданам был обеспечен анонимный и бесплатный доступ к этим данным²³.

28 февраля 2006 г. Президент Республики Беларусь подписал Декрет № 4 «О внесении дополнения в Положение об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь» и Указ № 124 «О внесении изменения в Положение о Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь», согласно которым к источникам официального опубликования отнесена электронная версия издания Национального реестра правовых актов Республики Беларусь, размещаемая на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь.

В соответствии с данными законодательными актами Главы государства Национальный центр правовой информации Республики Беларусь разработал и обеспечил размещение на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь электронной версии официального издания Национального реестра правовых актов Республики Беларусь. При этом обеспечивается идентичность содержания текста печатного издания Национального реестра правовых актов Республики Беларусь и его электронной версии, а также размещение электронной версии одновременно с выходом в свет соответствующего номера печатного издания.

²² Объявлен Постановлением Президента Республики от 1 декабря 2000 г. №932 (RT I,2000,92,597) Перевод на русский см.: «Право знать, май-июнь 2002 г. С.20-31.

²³ Закон 2005 г. О свободе электронной информации, Magyar Kozlony 99. szam 2005. julius 14 (Официальная газета, № 99 от 14 июля 2005 г.).

Электронная версия Национального реестра правовых актов Республики Беларусь представлена в рубрике «Официальное издание» раздела «Национальный реестр» Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь²⁴.

Соответствующие разработки осуществляются и в нашей стране. Так, в 2008 году по заказу ФСО России была проведена НИР «Разработка нормативных и технических рекомендаций и предложений по обеспечению официального опубликования правовых актов в электронном виде». Исполнителем данной НИР выступил Фонд правовых проблем федерализма и местного самоуправления, в составе его временного творческого коллектива принимали участие специалисты Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, сектора информационного права Института государства и права РАН, специализированных фирм «Гарант», «Кодекс» и «Консультант Плюс».

В ходе выполнения НИР проработаны вопросы, связанные с созданием в Российской Федерации системы официального опубликования правовых актов в электронном виде как инструмента, повышающего оперативность и качество решения задач информационно-правового обеспечения государственного управления, выполнения конституционных обязанностей органов государственной власти по обеспечению широкой доступности нормативных правовых документов. В результате выполнения НИР:

- определены основные направления работ по созданию системы официального опубликования правовых актов в электронном виде, предложены к использованию технологии и ресурсы, реальные потребности, функциональные связи между органами государственной власти и организациями, предполагаемыми к участию в процессе официального опубликования правовых актов в электронном виде;
- подготовлены предложения по системе нормативных и технических документов по вопросам официального опубликования нормативных актов в электронном виде;
- разработаны концепции и проекты заданий на подготовку двух проектов базовых федеральных законов, регламентирующих вопросы функционирования системы официального опубликования правовых актов в электронном виде.

Полученные результаты будут использованы ФСО России при планировании практических мероприятий по созданию в Российской Федерации системы официального опубликования правовых актов в электронном виде²⁵.

Презумпция открытости заседаний Совета Федерации и Государственной Думы (часть 2 статьи 100 Конституции РФ). Закрытые

²⁴ См.: <http://www.pravo.by>.

²⁵ См.: <http://www.ifapcom.ru/ru/news/587/?returnto=0&n=1>.

заседания могут проводиться только в случаях, прямо предусмотренных Регламентами палат.

Презумпцией открытости заседаний Совета Федерации и Государственной Думы в нашей стране реализуется принцип гласности, характерный для представительных учреждений в любом демократически организованном государстве. В соответствии с Регламентами Совета Федерации и Государственной Думы на заседания палат по их решению приглашаются представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, независимые эксперты. На открытых заседаниях палат могут присутствовать также представители средств массовой информации.

Закрытое заседание Государственная Дума может провести лишь по специальному решению палаты, инициировать которое могут всего три специальных субъекта такой инициативы – Президент России, Председатель Правительства РФ, а также не менее чем 1/5 от числа депутатов, принимающих участие в голосовании.

Открытость судебного разбирательства, закрепленная в качестве основополагающего принципа судопроизводства в ч. 1 ст. 123 Конституции РФ. Слушание дела в закрытом заседании допускается только в случаях, прямо предусмотренных федеральным законом. Приговоры и решения судов во всех случаях провозглашаются публично.

Конституционный **принцип судебной гласности** состоит в том, что по общему правилу суд рассматривает дела именно в открытых заседаниях. Любые лица могут свободно войти в зал судебного заседания и находиться в нем во время слушания дела. Закрытость судебного заседания – исключение из общего правила, допускаемое только в случаях необходимости в строгом соответствии с законом. Конкретное содержание данного конституционного принципа раскрывается в целом ряде «отраслевых» законов.

Так, ст. 11 Арбитражного процессуального кодекса РФ закрепляет положение, согласно которому не только стороны – участники процесса разрешения дела в арбитражном суде, но и все «лица, присутствующие в открытом судебном заседании, имеют право делать заметки по ходу судебного заседания, фиксировать его с помощью средств звукозаписи». Что же касается кино- и фотосъемки, видеозаписи, а также трансляции судебного заседания арбитражного суда по радио и телевидению, то она допускается только «с разрешения судьи – председательствующего в судебном заседании».

Законодательно регламентируемая транспарентность социально значимых действий власти существуют и в иных областях жизни.

К примеру, в имеющих для многих граждан особую остроту вопросах так называемой *градостроительной гласности* как информационной базы участия граждан в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности.

Согласно ст. 2 Градостроительного кодекса РФ 2004 г. (далее – ГрК РФ) в действующей редакции,²⁶ одним из основных принципов законодательства о градостроительной деятельности является принцип участия «граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия».

Разумеется, что без наличия возможности для граждан и их объединений свободно получать достоверную, полную и своевременную информацию о градостроительной деятельности обеспечение свободы такого участия будет весьма затруднено, а, точнее говоря, сведется к ее профанации.

Нормы ГрК РФ некоторые такого рода информационные возможности обеспечивают. В частности, ст. 24 ГрК, регулирующая вопросы подготовки и утверждения генерального плана поселения и городского округа содержит важную норму, согласно которой «проект генерального плана подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, не менее чем за три месяца до его утверждения и размещается на официальном сайте поселения (при наличии официального сайта поселения), официальном сайте городского округа (при наличии официального сайта городского округа) в сети «Интернет».

А ст. 28 ГрК регулирует, и довольно детально, такой важный элемент механизма реализации принципа свободы участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности как «Публичные слушания по проектам генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов». В частности, ряд ее норм закрепляют конкретные процедурные вопросы информационного сопровождения такого рода публичных слушаний:

«В целях доведения до населения информации о содержании проекта генерального плана уполномоченные на проведение публичных слушаний орган местного самоуправления поселения или орган местного самоуправления городского округа в обязательном порядке организуют выставки, экспозиции демонстрационных материалов проекта генерального плана, выступления представителей органов местного самоуправления, разработчиков проекта генерального плана на собраниях жителей, в печатных средствах массовой информации, по радио и телевидению» (п. 5 ст. 28 ГрК).

Заключение о результатах публичных слушаний подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещается на официальном сайте поселения (при наличии официального сайта поселения), официальном сайте городского округа (при наличии официального сайта городского округа) в сети «Интернет» (п. 7 ст. 28 ГрК).

26

См.:

<http://www.kodeks.ru/noframe/noframe/LegRFsearch?d&nd=901919338&nh=0&ssect=0>.

Региональные органы публичной власти имеют полномочия конкретизировать эти нормы федерального законодательства. Так, Законом Вологодской области от 19 апреля 2006 г. №1446-ОЗ «О регулировании градостроительной деятельности на территории Вологодской области» закреплена важная правовая позиция, нацеленная на обеспечение *всем заинтересованным лицам* равных возможностей для участия в публичных слушаниях по проектам генеральных планов поселений, городских округов Вологодской области. Согласно ст. 11 этого закона субъекта РФ «территория населенного пункта, в котором проводятся слушания, может быть разделена на части. Численность лиц, проживающих на такой части территории, не должна превышать 100 тысяч человек»²⁷.

Вместе с тем, само по себе наличие большого числа информационно-правовых норм в российских законодательных актах вовсе не означает наступления некой идиллии или просто благополучия. Возможно и наоборот. Во всяком случае, знаменитая максима Тацита гласит: *в наиболее испорченном государстве – наибольшее количество законов*. В «тонких» информационных отношениях механическое обилие норм, вроде бы «на одну тему», но системно между собой не сопряженных, скорее минус, а не плюс.

Этот тезис практически подтверждается положениями Доктрины информационной безопасности Российской Федерации, утвержденной Президентом России 9 сентября 2000 г.²⁸ (далее – Доктрина). Так, среди угроз конституционным правам и свободам человека и гражданина в области информационной деятельности, Доктрина, в частности, называет *неправомерное ограничение доступа граждан к открытым информационным ресурсам* федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, к открытым архивным материалам, к другой открытой социально значимой информации.

Отмеченная Доктриной *недостаточная активность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в информировании общества о своей деятельности, в разъяснении принимаемых решений, в формировании открытых государственных ресурсов* и развитии системы доступа к ним граждан справедливо квалифицирована ею в качестве одного из внутренних источников угроз информационной безопасности Российской Федерации.

Среди мер, противодействующих этим негативным явлениям и процессам Доктрина, в частности, предусматривает разработку действенных организационно – правовых механизмов доступа средств массовой информации и граждан к открытой информации о деятельности федеральных органов государственной власти и общественных объединений.

²⁷ См.: <http://www.zs.gos35.ru/Doc/z1446.rtf>.

²⁸ См. : Российская газета № 187 от 28.09.2000.

При этом Доктрина совершенно справедливо концентрирует внимание еще на одном концептуальном «узле» этой проблематики, не «развязав» который трудно рассчитывать на успех каких-либо конкретных действий в этой чрезвычайно тонкой и деликатной сфере информационных отношений.

Имеется в виду тезис Доктрины о том, что «современные условия политического и социально – экономического развития страны вызывают обострение противоречий между потребностями общества в расширении свободного обмена информацией и необходимостью сохранения отдельных регламентированных **ограничений** на ее распространение».

Именно поэтому столь актуальна, хотя и сложна задача принятия кодифицированных законодательных актов федерального и регионального уровня, достаточно полно, четко, системно закрепляющих основные механизмы реализации конституционного **права россиян знать**.

Законопроектная история

Милая болячка сердца – гласность

Нулевой цикл строительства позитивистского *дома* для права россиянина знать закладывался достаточно давно, более 20-ти лет тому назад. Политика гласности, реализуемая в СССР с 1985 г. с приходом к власти М.С. Горбачева, для своего дальнейшего развития потребовала подготовки соответствующей правовой базы. В 1987 г. на январском Пленуме ЦК КПСС была сформулирована задача о разработке «правовых актов, гарантирующих гласность».

Ведущие юридические институты СССР и ряд других учреждений готовили концепцию таких актов. На конкурсной основе победила концепция Института государства и права АН СССР, несущим стержнем которой был тезис о том, что во главу системы актов, гарантирующих политику гласности, должен быть положен специальный, генерализующий, как тогда говорили, закон «О гласности». Такой закон, будучи комплексным актом, включающим нормы различных отраслей права, был призван закрепить принципы и основы гласности, которые подлежали развитию и конкретизации в действующих и подлежащих разработке и принятию законах. Именно такой вариант казался тогда наиболее целесообразным в условиях, когда гласность требовалось буквально силой внедрять в деятельность государственных органов.

Безусловно, на фоне преобладающей тогда политической культуры и как временная мера такой закон был бы полезен для укрепления еще весьма хилых в то время ростков демократии в нашей стране. В частности, одной из его целевых установок являлась «выведение на политико-правовую орбиту» нескольких новых и корреляция целого ряда действующих специальных законов – о печати, об архивах, о государственной тайне и т. д.

В течение первой половины 1987 г. такой закон был подготовлен специальной рабочей группой, которая была сформирована на базе Института государства и права АН СССР с участием специалистов из Москвы, Ленинграда, Свердловска, в которой некоторое время пришлось поработать и автору этих строк. Подготовленный этой группой проект закона

СССР «О гласности» был передан в Президиум Верховного Совета СССР, где ему и суждено было «почить в бозе». И теперь мы можем лишь гадать о том, что, возможно, ход последующих событий (распад СССР и все, что из этого вытекало) обрел бы иные, менее трагические по своим последствиям формы, если бы тогдашняя власть проявила большую политическую волю на его принятие?!

Следует согласиться с Ю.В. Корзуновым, который обращает внимание на то, что право на информацию в рассматриваемый период многими интерпретировалось только как право получать информацию через СМИ, причем, граждане выглядели в предлагаемых тогда правовых конструкциях настолько пассивными, что их право на информацию сводилось к праву купить газету и свободно выбирать телевизионные программы²⁹.

В работе нашей тогдашней рабочей группы это обстоятельство так же было очень заметно. В достаточно существенной степени именно объем, содержание того, что должно охватываться юридическим, законодательно закрепленным пониманием категории «гласность» и было основным камнем преткновения достаточно трудной работы по подготовке закона СССР «О гласности». Базовой предметной сутью тех, порой достаточно напряженных, эмоционально окрашенных споров, что велись в ходе работы рабочей группы, как официально, так и кулуарно, являлось как раз разное понимание категории гласность. В большинстве случаев именно это являлось неким оселком, линией размежевания. Приверженцы одной модели устройства этой политико-правовой конструкции понимали под гласностью некую «улицу с односторонним движением», по которой должна двигаться только та информация, до которой власть соизволила допустить граждан³⁰. Другие же, и их было не очень много, трактовали гласность по модели «улицы с многосторонним движением». В ее рамках гражданин, например, получал правовую возможность знать, учитывается ли общественное мнение при принятии государственных решений и, если нет, то по каким именно резонам оно не учитывается. То есть, эта модель предусматривала некий набор конструктивных элементов, позволяющих производить определенную оценку информационных действий власти. В частности, по поводу того, каким по содержанию должен быть поток информации от власти к гражданину?!

И то, что проект закона СССР «О гласности» в своем окончательном виде, представленным в Президиум Верховного Совета СССР, оказался ориентированным в большой степени на вторую модель («улица с многосторонним движением информации») во многом является заслугой

²⁹См.: Корзунов Ю.В. Принцип гласности и «общественный документ»: шведский опыт и некоторые проблемы проекта Закона о печати и других средствах массовой информации в СССР // Советское государство и право. – 1990, № 3. С. 131 – 132.

³⁰ Тут уместно вспомнить неувядающую мысль Салтыкова-Щедрина о том, что: «Гласность в настоящее время составляет милую болячку сердца, о которой все говорят дрожащим от волнения голосом, но вместе с тем заметно перекосивши рыло в сторону».

ученого секретаря специальной рабочей группы Института государства и права АН СССР, тогдашнего к.ю.н., старшего научного сотрудника этого института Ю.М. Батурина, чья статья по праву открывает эту книгу. Именно его профессионализм, умение убеждать своих оппонентов силой аргумента, а не аргументом силы в решающей степени обеспечили прохождение сквозь рифы коллективного обсуждения именно такого финишного варианта законопроекта. Честь ему за это и хвала! К сожалению, повлиять на дальнейшую судьбу законопроекта он уже был не в силах. Это была уже другая история.

Еще одна попытка на союзном уровне

Спустя три года после появления законопроекта «О гласности» 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»³¹.

Каких-либо осязаемых следов исполнения данного поручения Верховного Совета СССР нам обнаружить не удалось. Приходится констатировать, что тогда этого сделано не было.

Вехи российских попыток законодательно закрепить процедуры, обеспечивающие открытость политического властвования

Эстафетную палочку этой деятельности у первого Президента СССР М.С. Горбачева перехватил первый Президент России Б.Н. Ельцин. Своим Указом от 31.12.93 г. № 2334 «О дополнительных гарантиях права граждан на информацию»³² он инициировал разработку уже российского закона «О праве на информацию».

На сей раз, хотя и с задержкой, указание было выполнено – очень важный для судьбы демократии в России – законодательный акт разработан, летом 1996 г. был представлен в Государственную Думу Федерального Собрания России, где 3 сентября 1997 г. успешно прошел свое первое чтение на пленарном заседании³³.

Готовился этот законопроект рабочей группой, составленной из представителей семи достаточно авторитетных государственных органов (в их числе Генпрокуратура, Минюст, ФАПСИ, ГПУ Президента). Ключевую роль в этой рабочей группе играли представители такого *государственного* по букве своего статусного Положения и *общественно-государственного* по духу своей миссии и деятельности органа, как Судебная палата по информационным спорам при Президенте России³⁴. Председатель Судебной

³¹ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1990, №26, ст. 493.

³² Собрание актов Президента и Правительства РФ, 1994. N 2, ст. 74.

³³ 17.09.97 этот проект был опубликован на страницах «Российской газеты».

³⁴ Подробнее о деятельности этой информационно-правовой инновационной институции см.: Монахов В. Н. Афродита и Феникс. Размышления о современности в обрамлении персонажей легенд, в сб-ке: «Информационные споры: как в них победить? Решения,

палаты, д.ю.н., профессор, А.Б. Венгеров был руководителем этой рабочей группы.

Отметим, как принципиально важное, то обстоятельство, что ход разработки российского законопроекта об информационной открытости публичной власти с самого начала, то есть с середины 90-х годов прошлого века, находился под постоянным и неослабевающим вниманием заинтересованной российской общественности. Что вполне естественно. Ведь речь шла о подготовке закона, который во многом является *законом общества*, а не только государства.

Различные правозащитные организации, работающие в сфере СМИ (Фонд защиты гласности, Центр «Право и СМИ» факультета журналистики МГУ им. М.В. Ломоносова, ныне – АНО «Институт проблем информационного права»), а также ряд общественных организаций, специализирующихся на проблемах экологии, становления в России гражданского общества, под организационно-методическим патронажем Московского правозащитного фонда «Комиссия по свободе доступа к информации» (далее – ПФ «КСДИ»)³⁵ в течение ряда лет неоднократно организовывали достаточно широкие и глубокие, с участием известных зарубежных экспертов, общественные слушания и другие мероприятия как в целом по проблеме доступа граждан к общественно значимой информации, так и по поводу различных вариантов периодически появляющихся на российском общественном и государственном горизонте законопроектов в этой сфере общественных отношений.

Так, например, в 1999 г. в Москве, в Академии Госслужбы при Президенте РФ с большим успехом прошла международная конференция «Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации», организованная ПФ «КСДИ», материалы которой были опубликованы³⁶.

В общественно-государственном процессе подготовки российского закона «О праве на информацию» опять-таки принимал участие Институт государства и права РАН. На международной конференции в июне 1994 года с участием экспертов Еврокомиссии, обсуждавших проект ФЗ «Об

рекомендации, экспертные заключения Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ. – М., Изд-во «Галерея», 2002 г. Сс.363-391.

³⁵ С основными результатами реализации миссии этой общественной структуры можно познакомиться с помощью ее изданий: книгах «Российская журналистика: свобода доступа к информации» (1996 г.), «Свобода доступа к информации в России: правовые, организационные, профессиональные проблемы» (1997 г.), «Контроль гражданского общества за информационной открытостью власти» (1998 г.), «Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации» (1999 г.), «Местное телевидение, власть, население: информационная открытость как основа социального партнерства» (2001 г.), «СМИ и органы местного самоуправления: взаимодействие во имя информационной открытости власти» (2002 г.), а также посредством ежемесячного бюллетеня «ПРАВО ЗНАТЬ: история, теория, практика».

³⁶ См.: сб. «Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации», М., КСДИ, 1999, 248 с.

информации, информатизации и защите информации», была также обсуждена и концепция будущего закона «О праве на информацию». Впоследствии Министерством образования РФ и МИФИ была выпущена брошюра, содержащая Концепцию и структуру этого закона³⁷.

В ходе обсуждения в рамках своего первого чтения законопроект, подготовленный рабочей группой под руководством профессора А.Б. Венгерова, получил несколько сотен замечаний, дополнений и поправок. Одно из самых существенных замечаний в его адрес касалось расхождения его названия («О праве на информацию») и реального – *de facto* – предмета регулирования, в основном касающегося лишь одного из правомочий права на информацию, а именно, правомочия на доступ к информации. Готовя законопроект ко второму чтению, на пленарном заседании Государственной Думы уже новая, парламентская рабочая группа предложила новое наименование законопроекта – «О праве на доступ к информации», – что четче соответствовало реальному содержанию законопроекта.

Свою главную задачу мы – члены этой рабочей группы – видели в том, чтобы, сохранив добротную концептуальную базу редакции первого чтения, оснастить законопроект максимально возможным и максимально эффективным, на наш взгляд, механизмом реализации его принципиальных норм – установлений.

Именно такая двухъязычная модель закона, оптимально сочетающая нормы-принципы и нормы-механизмы, была бы способна, на наш взгляд, обеспечить его действенность, реальную исполнимость, направленную на формирование в России надлежащего политико-правового режима информационной открытости органов государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц.

К сожалению подготовленный ко второму чтению законопроект³⁸ так и не стал предметом обсуждения пленарного заседания Государственной Думы.

20 декабря 2000 г. Госдума третьего созыва своим постановлениями №961-III ГД № 962-III ГД вначале возвратила проект ФЗ «О праве на информацию» 1997 г. к процедуре первого чтения и затем отклонила его.

Таким образом, можно констатировать, что, к большому сожалению, XX век не принес нашей стране успеха ни по одной из попыток установления на федеральном уровне системы законодательных принципов и конкретных норм по доступу граждан к информации о деятельности органов отечественной публичной власти.

Весной 2001 г. на рассмотрение Думы по инициативе депутатов В.В. Похмелкина и С.Н. Юшенкова был вынесен схожий законопроект под названием «О праве на информацию в Российской Федерации». Однако и на

³⁷ Бачило И.Л.. О праве на информацию в Российской Федерации. МИФИ. 1997 г.

³⁸ С его текстом можно познакомиться на страницах сборника «Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации». – М., КСДИ, 1999. С.118-127.

этот раз попытка принятия представленного в российский парламент проекта федерального закона о регулировании важнейших общественных отношений по открытости российской власти не увенчалась успехом. 23 мая 2002 г. Госдума в первом чтении отклонила законопроект «О праве на информацию в Российской Федерации». Депутаты Государственной Думы не поддержали концепцию и этого законопроекта.

Пятилетний тайм-аут

Целых 5 лет, с 2002 г. по 2007 г. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации официально не принимала к обсуждению и не обсуждала какие-либо законопроекты по информационной открытости публичной власти.

Вместе с тем такие проекты существовали. Функции основных субъектов – «движителей» этого направления развития российского законодательства с 2002 г. взяли на себя два российских министерства – Минэкономразвития (его проект назывался «О доступе граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления») и Минсвязи (его проект назывался «О праве на информацию»).

Проект Минэкономразвития широко известен, неоднократно выносился на обсуждение Правительства и на суд общественных экспертов. Проект Минсвязи широкой общественности известен не был и ни разу не обсуждался в Правительстве, хотя министр Л.Д. Рейман неоднократно публично о нем говорил³⁹.

В еще, к сожалению, мало оцененном, а на самом деле весьма знаковом президентском Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от апреля 2005 года, Президент В.В. Путин сделал принципиально важное заявление о том, что *политика* последних пяти лет, *направленная на консолидацию государства, себя исчерпала*. Ей на смену должна прийти *политика, устремленная в будущее, политика построения эффективного государства*. Сущностными элементами этой новой политики, по оценке В.В. Путина, должны явиться «ценности демократии». Которые, с его точки зрения, «для современной России не менее важны, чем стремление к экономическому успеху или социальному благополучию людей».

Среди затронутых им далее фундаментальных проблем развития нашего государства и гражданского общества, разрешение которых, по замыслу Путина, должно образовать «единую программу действий на ближайшее десятилетие», особый акцент был сделан на обязанности государства **«обеспечить право граждан на объективную информацию»**. «Это важнейший политический вопрос, – подчеркнул В. Путин, – и он прямо

³⁹ Например, 01.03.05 в ходе своего доклада на парламентских слушаниях «О формировании законодательной базы, обеспечивающей опережающее развитие отрасли информационно-коммуникационных технологий». См.: http://www.minsvyaz.ru/site.shtml?id=4&n_id=2364.

связан с действием в нашей государственной политике принципов свободы и справедливости»⁴⁰. Свои надежды на разрешение этого вопроса Президент напрямую связал с законопроектом *об информационной открытости* государственных органов. «Важно, чтобы он был принят как можно быстрее. Его реализация позволит гражданам получать больше объективной информации о деятельности государственного аппарата, поможет им защитить свои интересы»⁴¹.

Иначе, продолжал В.В. Путин, «...верх возьмет бюрократическая реакция. Вместо прорыва мы можем получить стагнацию. При этом потенциал гражданского общества останется невостребованным, а коррупция, безответственность и непрофессионализм будут стремительно нарастать, возвращая нас на путь деградации экономического и интеллектуального потенциала нации и всё большего отрыва власти от интересов общества, нежелания госаппарата слышать запросы людей»⁴².

К сожалению, даже прямое президентское указание – причем, отнюдь не первое – практически не повлияло на ускорение процесса подготовки и принятия Парламентом РФ указанного законопроекта. Наше чиновничество, опять же по известной оценке В.В. Путина, «все еще в значительной степени представляющее собой замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса», оказало робким попыткам двух заинтересованных министерств продвинуть законопроект о доступе граждан к сведениям о деятельности структур власти не просто сопротивление, а «*свирепое сопротивление*»⁴³.

Заметную роль в деле преодоления этого сопротивления сыграл первый российский Гражданский форум, прошедший с участием Президента России В.В. Путина в ноябре 2001 г. в московском Кремле. Именно на одной из его переговорных площадок в ходе дебатов с участием тогдашнего главы российского правительства М. Касьянова нами – делегатами Форума, – активно обсуждались различные варианты реализации нормативно-правового закрепления *права россиян знать*.

Оценивая итоги этих государственно-общественных обсуждений столь высокого уровня, в одном из своих тогдашних интервью М.Касьянов отметил: «Думаю, что настала пора правительству разработать для себя своего рода правила информационной открытости, правила доступа и обязательства перед обществом: то есть информировать не только об уже принятых решениях, но и о процессе принятия этих решений»⁴⁴.

Поначалу работа Правительства над этими правилами информационной открытости, как это было и во времена Б. Ельцина, шла в жанре разработки соответствующего проекта федерального закона. Важно

⁴⁰ Послание Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию РФ // Российская газета, N 86, 26.04.2005.

⁴¹ Там же.

⁴² Там же.

⁴³ См. об этом: Беккер А. Черный ящик на просвет, «Ведомости», 29.01.03.

⁴⁴ См. об этом: Modus Vivendi (газета), вып.1 за 2002 г.

вновь подчеркнуть, что в составе тогдашней правительственной рабочей группы, кроме экспертов «от государства», над нормами открытости процесса реализации публичной власти трудились и представители неправительственных структур, отражающие интересы гражданского общества.

Так, в декабре 2002 г. в московском неправительственном Институте Развития Прессы (ИРП) состоялось широкое государственно-общественное обсуждение наработанного к тому времени варианта ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

В его ходе председатель общественной Комиссии «По свободе доступа к информации» профессор И. Дзялошинский подчеркнул очень важное обстоятельство, имеющее отношение и к нашим дням. Он сказал, что без механизмов общественного контроля принятие данного законопроекта не будет иметь смысла, т.к. государство само по себе никогда не сделает себя информационно открытым. В этой связи он предложил создать государственно-общественную комиссию с участием ведущих экспертов в области доступа к информации, одной из основных функций которой будет контроль над государственными органами, признавших те или иные сведения и документы о своей деятельности конфиденциальными⁴⁵.

В апреле 2003 года на международной конференции «Актуальные проблемы обеспечения доступа к информации», организованной АНО «Институт проблем информационного права» (факультет журналистики МГУ им. М.В. Ломоносова) в сотрудничестве с Союзом журналистов России при поддержке программы ТАСИС, была осуществлена еще одна всесторонняя международная правовая экспертиза законопроекта об информационной открытости российской власти. С наиболее значимыми экспертными заключениями, а также с материалами посвященной обсуждению законопроекта конференции, можно ознакомиться на сайте «Института проблем информационного права»⁴⁶. Кроме того, анализ этого же законопроекта подготовлен и представлен «граду и миру» экспертами еще одной неправительственной организации – Фонда защиты гласности⁴⁷.

Однако в скором времени на верхнем, правительственном уровне российской государственной власти, работу по законодательному закреплению режима открытости функционирования российской публичной власти пришлось временно свернуть. Как публично признал А. Волин, в то время работавшим заместителем главы аппарата Правительства России, – «с самых первых этапов разработки законопроекта («Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного

⁴⁵ См. об этом: Минэкономразвития России совместно с общественными организациями готовит проект закона о доступе к официальной информации, : http://www.pdi.ru/library/zp_dostup.doc.

⁴⁶ См.: <http://eu-project.medialaw.ru/6/2/k.htm>

⁴⁷ См.: Новое информационное законодательство РФ, под редакцией А.К. Симонова. - М., «Медия» 2004.С. 247.

самоуправления» – В.М.), со стороны министерств и ведомств посыпалось безумное количество замечаний, возражений, отказов согласовать этот законопроект. И тогда у 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»⁴⁸.

Свое нормативно-правовое закрепление эта компромиссная идея получила в виде ныне широко известного Постановления Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. №98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»⁴⁹.

Право знать он-лайн или электронная открытость

Суть данного Постановления Правительства России состоит в нормативном закреплении в нем относительно новой обязанности федеральных органов исполнительной власти – обеспечить доступ граждан и организаций к информации о своей деятельности (за исключением сведений, отнесенных к информации ограниченного доступа) путем создания информационных ресурсов в соответствии со специальным перечнем, утвержденным этим же Постановлением, и размещения их в информационных системах общего пользования. Говоря проще, – в Интернете или в он-лайн. Этим же правительственным документом органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления было рекомендовано принять меры по обеспечению доступа граждан и организаций к информации о своей деятельности с помощью сетевых сайтов.

Закрепленные данным Постановлением 53 разновидности такого рода информации, нормативно переведенной в режим электронной открытости, можно считать определенным показателем решимости центрального руководства федеральной исполнительной власти нашей страны разрешить проблему доступа к информации, которой владеет исполнительная ветвь государственной власти. Но сами министерства и ведомства к этим идеям и намерениям своего руководства, относились, особенно поначалу, мягко говоря, спустя рукава.

Так, к концу первого года действия этого Постановления из примерно 60-ти тогда имевшихся органов исполнительной власти полностью соответствовали его требованиям сайты всего *шести* органов: МНС, Минобороны, Минобразования, Минприроды, ФКЦБ и Госатомнадзора.

При этом независимые эксперты, участвующие в оценке хода тогдашних работ по выполнению требований этого постановления, дружно отмечали, что информация на сайтах министерств и ведомств часто

⁴⁸ См. об этом: Министры за стеклом. Кто поможет Грефу снять гриф сверхсекретности с работы ведомств? «Российская газета» от 05.02.03.

⁴⁹ Собрание законодательства РФ. 2003. N 7. Ст. 658.

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 добиться⁵⁰.

Такое состояние дел с электронной открытостью органов исполнительной власти не могло остаться незамеченным и неоцененным для представителей отечественного гражданского общества. Как и во всем ином и здесь – спрос родил предложение. В новой России (и это принципиально важный, отрадный, перспективный и обнадеживающий факт!) появились структуры гражданского общества, способные осуществлять общественный мониторинг сайтов государственных органов исполнительной власти и осуществлять достаточно качественно⁵¹.

В частности, исследованием проблем электронной прозрачности публичной власти и доступности информации о деятельности государственных органов, с 2004 г. занимается действующий в Санкт-Петербурге общественный «Институт развития свободы информации»⁵².

В 2005 году Институт в сотрудничестве со специалистами еще одной институции отечественного гражданского общества – Агентством Социальной Информации (Санкт-Петербург) осуществил *первый этап* мониторинга официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. В ходе этого этапа 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.

Одновременно с мониторингом Институт вел и ведет активную переписку с федеральными органами исполнительной власти, которые уклонялись от исполнения своей обязанности по обеспечению своей электронной информационной открытости для граждан. Сотрудники Института старались объяснить таким госорганам то, что иметь свой собственный официальный сайт и размещать на нем информацию о своей деятельности также важно, как своевременно и полно отвечать на обращения граждан.

В 2006-2009 гг. «Институт развития свободы информации» продолжает и развивает это важное направление своей деятельности, сосредоточившись на более углубленном анализе содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, а также на исследовании потребности

⁵⁰ Коммерсантъ-Власть (еженедельник), 15.12.03.

⁵¹ Подробнее об этом см.: Монахов В.Н. Место и роль структур гражданского общества в реализации конституционного института свободы массовой информации, сборник: «Информационное право и становление основ гражданского общества в России». Материалы теоретического семинара по информационному праву 2007 г. – М. ИГП РАН. 2008. Под ред. засл. юриста РФ, д.ю.н., проф. Бачило И.Л.С.36-60. См.: http://www.library.cjes.ru/online/?b_id=815.

⁵² См.: <http://www.svobodainfo.org/>

граждан на информацию о деятельности федеральных органов исполнительной власти.

В феврале 2007 Институт опубликовал очередные результаты своего исследования открытости федеральных органов исполнительной власти России, в том числе рейтинг информационной открытости органов власти⁵³. Как считают сотрудники и эксперты Института, официальный сайт органа государственной власти – это не просто атрибут современной политики, а самое эффективное средство распространения официальной информации о деятельности органов государственной власти. По содержанию официальных сайтов органов власти можно судить об уровне открытости/закрытости каждого органа власти и государства в целом, возможностях граждан в доступе к информации из государственных информационных ресурсов, прозрачности управленческих решений и процедур, а также предрасположенности того или иного ведомства к коррупции.

Назначение сайта органа власти – размещение четкой, максимально полной и технологически легкодоступной информации о деятельности этого органа власти. Пока эта цель не будет достигнута, сайт не может считаться приемлемо выполняющим свое функциональное предназначение, как бы он ни был эстетически красив и сколько бы «общей» информации на нем не размещалось. По оценкам специалистов и согласно рейтингу Института, пока ни один из российских органов федеральной власти не достиг этой цели даже наполовину, хотя между лидерами и аутсайдерами и существует четырехкратный разрыв в стремлении к идеалу.

Результаты анализа сайтов каждого федерального органа исполнительной власти обобщаются и комментируются специалистами. Сведения о результатах мониторинга сайтов за 2005-2008 гг. доступны всем желающим на сайте Института.

Осенью 2008 г. сотрудники Института представили общественности еще один свой перспективный проект – Национальный доклад о свободе информации в России.

Два раздела Доклада дают возможность составить достаточно полное представление о сложившейся в России ситуации с доступом к информации. Юридический раздел содержит оценку текущего состояния законодательства о доступе к информации о деятельности органов публичной власти и некоторые подходы для совершенствования законодательства в этой сфере.

Социологический раздел содержит интервью представителей профессиональных сообществ, регулярно обращающихся в органы власти за информацией, – журналистов, юристов, социологов, историков. Кроме того, в нем представлены экспертные оценки сотрудников органов власти, одной из задач которых является предоставление гражданам информации о работе госорганов⁵⁴.

⁵³ См.: <http://www.svobodainfo.org/info/page/rus?tid=633200144>.

⁵⁴ Подробнее см.: <http://www.svobodainfo.org/info/page/?tid=633200206>.

Решающий штурм бастионов закрытости власти

Последняя по времени правительственная попытка взять посредством законодательной инициативы бастионы закрытости российского чиновничества свой нормативный старт получила Распоряжением Правительства РФ от 18 января 2007 года № 44-р⁵⁵, в соответствии с которым в Госдуму официально была внесена новая редакция проекта ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». 18 апреля 2007 г. именно эта редакция прошла первое чтение в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. 27 июня 2007 г. предполагалось второе чтение законопроекта, однако оно, по не объясненным причинам, не состоялось⁵⁶.

Хочется надеяться, что одной из причин этого явилось осознание основными участниками законотворческого процесса тех серьезных, концептуального уровня изъянов, имевшихся в представленном в Парламент в январе 2007 г. правительственном варианте законопроекта «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», на которые, в числе многих других специалистов, приходилось публично обращать внимание и мне⁵⁷.

Существенная часть этих замечаний, прошедшая горнило коллективного обсуждения, вошла в текст официального Заключения по поводу данного законопроекта Общественной палаты Российской Федерации⁵⁸.

Второе и третье чтение законопроекта ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» состоялось соответственно в самом конце 2008 г. и в начале 2009 г. А 9 февраля 2009г. он получил подпись Президента, порядковый номер №8-ФЗ и стал Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» со сроком обретения юридической силы с 1 января 2010 г.

То, что такой закон наконец-то появился, при всех его недостатках и недоработках, от которых в полной мере ему так и не удалось избавиться (хотя редакции его 1-ого и финишного чтений существенно разнятся и эта

⁵⁵ Собрание законодательства РФ. 2007. N 4. Ст. 551.

⁵⁶ См. об этом: Солодовников М. Незнание - сила. Закон о свободном доступе к информации о работе чиновников отложен в долгий ящик, Новые Известия, 28.06.07.

⁵⁷ См. об этом: Монахов В.Н. *Проблемы развития законодательства о доступе к информации*. В сб. Вопросы совершенствования законодательства в сфере обеспечения информационной безопасности, Издание Государственной Думы Федерального Собрания РФ. - М., 2007. С.56-65; *Закрытая открытость власти*, Политический журнал, № 17-18, 4 июня 2007.

См.: <http://www.politjournal.ru/index.php?action=Articles&dirid=96&tek=7004&issue=195>; *Право на информацию в цифровую эпоху. Как обеспечить?* Университетская книга, № 8, 2008, с.24-28, См.: <http://www.igpran.ru/about/subjects/center2/Books/Monakhov.pdf>.

⁵⁸ Доступно на сайте Общественной палаты. См.: <http://www.oprf.ru/expert/views/>.

разница имеет позитивное содержание) является, безусловно, положительным фактом.

Уже хотя бы потому, что отсутствие базового закона о праве на доступ к информации, системно регулирующие соответствующие общественные отношения, заметно «опускало» Россию в мировом рейтинге стран по критерию развития демократических основ публичного властвования.

Тем не менее, надо четко отдавать себе отчет, что зримо нарастающие процессы по активному формированию и развитию системы общественных отношений в официально признанной системообразующей – информационной сфере нашей жизни и, в том числе, в сфере доступа к официальной, публичной информации, в очень скором времени потребуют более адекватного отражения в федеральном законодательстве.

В этой связи необходимо уже сейчас начинать публично обсуждать пути совершенствования норм ФЗ № 8 от 9 февраля 2009 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Как представляется, главной ахиллесовой пятой этого законодательного акта (далее – ФЗ № 8), является полное отсутствие закрепления современных общественно-государственных систем контроля за исполнением его норм и защиты прав его субъектов на надлежащее качество доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Приходится только сожалеть по поводу того факта, что ФЗ № 8 не развил содержание нормы, закрепленной п. 6 ст. 8 Федерального закона 2006 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Напомню, что согласно этой норме решения и действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации, могут быть обжалованы лишь «в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд».

Между тем, подписанная 22 июля 2000 г. среди прочих лидеров стран «Большой Восьмерки» и Президентом Российской Федерации Окинавская хартия глобального информационного общества⁵⁹ отмечает необходимость в условиях глобального информационного общества более широкого *использования альтернативных механизмов разрешения споров.*

В этом контексте следовало бы вспомнить про опыт подавляющего большинства зарубежных стран, имеющих в своих правовых системах аналогичные законы (напомню, что их общее количество уже более 70-ти!), чье законодательство и практика предусматривают формирование специализированных государственно-общественных органов с полномочиями по работе с жалобами, контролю и надзору за реализацией законодательства об информационной открытости публичной власти. Успешных примеров такого рода институций информационной справедливости XXI века можно привести довольно много. Среди них - уже

⁵⁹ См.: http://www.zntu.edu.ua/base/Lib/zakon/00_gio.html

упомянутый нами Федеральный институт доступа к общественной информации (Мексика), о котором экс-президент Мирового Банка, Пол Волфовиц на пресс-конференция в Монтере (Мексика) 26 апреля 2006 г. сказал: “Я был особенно поражен Институтом, автономным учреждением, которое предоставляет рядовым гражданам доступ к информации государства”.⁶⁰

Это также - Комиссар и специальный Трибунал по вопросам информации, функционирующие в качестве досудебных органов по рассмотрению споров, возникающих в ходе применения закона Великобритании 2000 г. «О свободе информации». В этом же ряду можно назвать и Комиссию по доступу к административным документам (CADA, Португалия), которая является независимым парламентским учреждением⁶¹ и т.д.

Уверен, что рано или поздно нам придется рассмотреть вопрос о подготовке и внесении в установленном порядке поправки в ст. 23 ФЗ № 8, содержанием которой явилось бы закрепление создания, например, при Общественной палате Российской Федерации и общественных палатах субъектов Российской Федерации органов общественно-государственного контроля за реализацией норм ФЗ № 8. Наиболее подходящим прототипом такого органа или их системы могла бы послужить Судебная палата по информационным спорам, действующая в 1994-2000 гг. при Президенте Российской Федерации.⁶²

Свой вклад в копилку опыта общественного контроля за этической составляющей массовой информационной деятельности с 2005 г. успешно набирает и новая общественно-государственная двухпалатная институция информационной справедливости – Общественная Коллегия по жалобам на прессу.⁶³

Законодательное закрепление 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

⁶⁰ Цит. по: Мендел Т. «Свобода информации: сравнительное правовое исследование», Второе издание, Париж, «ЮНЕСКО», 2008, с. 91.

⁶¹ С деятельностью последней можно познакомиться на ее сайте: <http://www.cada.pt/>.

⁶² Судебная палата была создана в соответствии с Указом первого Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина от 31.12.1993 г. № 2335 «О Судебной палате по информационным спорам при Президенте РФ» «в целях обеспечения закрепленных ст. 29 Конституции России информационных прав граждан, соблюдения их законных интересов в этой области, эффективного выполнения Президентом Российской Федерации конституционной обязанности выступать гарантом прав и свобод человека и гражданина» (Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1994г., №2, ст.75). Положение о Судебной палате было утверждено Указом Президента Российской Федерации от 31 января 1994 г. № 228 (Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1994г., №6, ст.434).

⁶³ Подробнее с деятельностью Общественной Коллегии можно познакомиться на ее сайте: <http://collegium.ruj.ru>

местного самоуправления, их должностных лиц весьма отвечает духу времени и полностью вписывается в мейстрим мирового законодательства, регулирующего отношения по *поводу права народа знать*.

Тем паче, что такого рода законодательные регуляции, закрепляющие определенные механизмы соучастия общественности в обеспечение контроля за исполнением важных законодательных норм, имеющих отношение не только к государству, но и к обществу, уже имеются и в отечественной правовой системе.

Так, наряду с системой мер по *государственному контролю* за производством, оборотом, качеством и безопасностью этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, соблюдением законодательства в этой области и условий, предусмотренных соответствующими лицензиями, ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» №171-ФЗ от 22 ноября 1995 г.⁶⁴ предусматривает (в нормах ст. 24) определенные элементы общественного контроля за соблюдением норм этого Федерального закона. В частности, определяются его субъекты (граждане и общественные объединения), а также закрепляются *обязанности* государственных органов и должностных лиц «содействовать гражданам и общественным объединениям в проведении соответствующих проверок фактов нарушения настоящего Федерального закона и в десятидневный срок уведомлять заявителей о принятых решениях».

Кроме того, вступающий в силу с 1 июля 2010 г. Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262 - ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» в своей ст. 23 «Разрешение споров, связанных с освещением деятельности судов в средствах массовой информации» предусматривает весьма перспективную с точки зрения обсуждаемого в данном сюжете статьи аспекта правовую позицию. Согласно ей, кроме традиционного, судебного порядка разрешения возможных споров, связанных с освещением деятельности судов в СМИ такого рода *спору «могут также разрешаться во внесудебном порядке органами или организациями, к компетенции которых относится рассмотрение информационных споров»*.

Как представляется, основу для обсуждения возможных правовых механизмов, призванных дополнить и усилить, закрепленные в настоящее время в ст. ст. 23 и 24 ФЗ № 8, могла бы составить следующая редакция нормы, которую целесообразно внести в текст ФЗ № 8. Она такова: «*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*

⁶⁴ Комментарий к ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (постатейный). – М., Юстицинформ, 2007. С. 112.

государственных органов и органов местного самоуправления, а также их должностных лиц».

Только совместными усилиями заинтересованных представителей государственных и общественных институций, вступающий в силу с 1 января 2010 г. ФЗ № 8 от 9 февраля 2009 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» может стать важным шагом на пути укрепления демократических устоев российского общества и эффективного решения насущных задач национальной политико-экономической модернизации.

В жанре заключения

За последние десятилетия отношение человечества к информации кардинально изменилось. Суть и направленность этих изменений в том, что категории «информация» и «свобода» стали все более восприниматься как синонимы. «Чтобы быть свободным, – подчеркивает наш известный философ А.И. Ракитов, – принимать решения со знанием дела и обладать необходимыми техническими средствами, а также социальными ресурсами для их реализации, человек должен быть свободен в политическом и юридическом смысле, свободен нравственно и иметь беспрепятственный доступ ко всем видам, формам и уровням информации»⁶⁵.

Статус демократического в XXI веке смогут сохранить лишь те государства, которые и нормативно и фактически обеспечат на своих территориях режим так называемого «*открытого правления*». Режим, при котором *каждый* на территории данного государства имеет **право знать** насколько эффективно, насколько разумно действует та или иная публичная власть.

Без должного и необходимого качества открытости любых процессов (политических, экономических, культурных и т. д.) их итог практически всегда и везде тем или иным образом «приватизируется», а общество и государство в целом недобирает, недополучает, теряет и неминуемо отстает в своем развитии от более открытых и потому более эффективных соседей и конкурентов.

Безусловно, ни в одной стране мира становление и развитие политико-правового состояния «*открытого правления*» не представляло собой путь, усыпанный розами. Тем паче не прост этот путь для России, которую в этом качестве весьма выразительно охарактеризовал Уинстон Черчилль. Как **секрет**, завернутый в **загадку** и укрытый непроницаемой **тайной**.

В данной статье были затронуты лишь некоторые проблемы и вопросы правового регулирования отношений, связанных с реализацией **права** россиян **знать** и, прежде всего, знать насколько эффективно работает нанятая ими власть во всех своих ипостасях. Но правовые ли проблемы составляют главное препятствие на пути России в мировое сообщество «открытых правлений»? Уверен, нет. Более важны проблемы формирования

⁶⁵ Ракитов А.И. Философия компьютерной революции. – М., 1991. С. 71.

политической воли и «верхов» и «низов» на то, чтобы это естественное право, получив наконец-то приемлемый законодательный дом для своего воплощения, сумело обрести качества права реально действующего. В частности, на формирование этой воли направлено и данное издание.

Президент *М.С. Горбачев* задачу по строительству юридического дома для **права** россиянина **знать** поставил. Президент *Б.Н. Ельцин* организовал возведение его фундамента. Президентом *В.В. Путиным* ставились задачи по возведению его стен и иных конструкций. Завершение же информационного долгостроя по возведению юридического дома для **права** россиянина **знать**, выпало на долю Президента *Д.А. Медведева*.

Однако одному ему с этой задачей явно не справиться. Главное и основное выпадает, как это было всегда и во всем, отнюдь не на наших президентов, генсеков или царей и цариц, а собственно на россиян. Если у достаточно большого их количества не проявится *желание знать*, их *право знать* так и останется «вещью в себе» и нам не удастся включить информационную открытость власти в стратегию политического, экономического, правового и культурного подъема России.

Завершая, хотелось бы еще и еще раз подчеркнуть главное. Только через активное общественное соучастие как в совершенствовании новых правовых актов, закрепляющих *право народа знать*, так и в его активной реализации, защите, в том числе и судебной, возможно постепенное превращение *права народа знать* из вещи *в себе* в вещь *для нас*.

Только в этом правовом состоянии политико-правовой институт *право народа знать* обретает возможность действительно, эффективно способствовать последовательному продвижению в направлении так потребной нам социально-политической модернизации – созданию демократической ответственной власти и сильного гражданского общества. А так же, участвовать в разрешении фундаментальной национальной проблемы – построении такой системы демократической публичной власти в России, которая в наименьшей степени зависела бы от личности власть предержащих, представляя собой разумный баланс между вертикалью государства и горизонталью общества. Общества и государства, основой развития которых должны стать не нефть и газ, а информация и знания.

РАЗДЕЛ ВТОРОЙ. ГЛАСНОСТЬ: ЧАСТЬ ОСОБЕННАЯ

*С.В. Потапенко,
Председатель Волгоградского
областного суда, доктор юридических
наук, профессор, заслуженный юрист
Российской Федерации*

ГЛАСНОСТЬ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»⁶⁶ (далее – Закон о доступе к судебной информации) вступает в силу с 1 июля 2010 года. Принятие этого закона весьма актуально, поскольку Конституция РФ закрепила право каждого «свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом» (ст. 29). Наряду с этим Конституция РФ устанавливает обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц «обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом» (ст. 24).

В Рекомендации Совета Европы N (2002) 2 о доступе к официальным документам указывается, что «обеспечение широкого доступа к официальным документам на принципах равенства и в соответствии с четкими правилами:

- позволяет людям получать адекватное представление и формировать критические суждения о состоянии общества, в котором они проживают, и органах власти, которые ими управляют, способствуя тем самым вовлечению осведомленной общественности в дела, представляющие всеобщий интерес;
- укрепляет действенность и эффективность функционирования органов власти и помогает поддерживать их единство, противодействуя опасности коррупции;
- способствует утверждению легитимности административных властей как общественных органов и укреплению доверия к ним со стороны населения»⁶⁷.

Эти рекомендации в полной мере относятся к обеспечению широкого доступа к информации о деятельности судов.

⁶⁶ Текст Федерального закона опубликован в «Парламентской газете» от 31 декабря 2008 г. N 90, в Собрании законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. N 52 (часть I) ст. 6217, в «Российской газете» от 26 декабря 2008 г. N 265

⁶⁷ См.: Законодательство и практика масс-медиа. – Выпуск 7 – 8, июль – август 2003.

До недавнего времени, в России прописанного в федеральных законах механизма реализации права каждого на доступ к информации о деятельности государственных органов, в том числе судов, по большому счету, не было. Введение в действие Закона о доступе к судебной информации, принятого во исполнение Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г.⁶⁸, в идеале должно создать механизмы реализации ст. 29 Конституции РФ в области правосудия, т.е. установить, каким образом каждый сможет реализовать свое право на получение информации о деятельности судов.

Закон о доступе к судебной информации разработан по инициативе руководства Верховного Суда РФ. Судьи раньше других осознали, что определенную почву для недоверия общества к судам создают недостаточная открытость судебной системы и отсутствие необходимой прозрачности в ее деятельности. Поэтому закон содержит регламентацию вопросов, касающихся открытости и свободного доступа к информации о судах и судебной деятельности, а также к судебным актам.

Крайне важно в настоящий момент поддержать судебную власть в ее стремлении стать более открытой, доступной и понятной гражданам. Решение этой задачи позволит добиться повышения качества судебной деятельности, будет способствовать борьбе с коррупцией, укрепит связь судов с населением, что повысит уровень его доверия к судебной власти и одновременно обеспечит гражданам большую доступность к средствам судебной защиты. На данный момент, очевидно, что названный федеральный закон создает благоприятную почву для более открытых взаимоотношений судейского сообщества и гражданского общества в целом.

Комментируемым законом урегулированы отношения, связанные с обеспечением доступа пользователей информацией к информации о деятельности судов (п. 1 ст. 2). Сфера его действия распространяется на все суды, составляющие судебную систему Российской Федерации. Вместе с тем, такие вопросы как формы предоставления информации, требования к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами, ознакомление пользователей с информацией о деятельности судов, находящейся в архивных фондах, организация доступа к информации о деятельности судов, опубликование судебных актов и иной информации о деятельности судов в отношении конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и мировых судей, регулируются также законодательством субъектов Российской Федерации (ст.ст. 2, 3, 7, 9, 10, 13, 15, 17, 22 Закона о доступе к судебной информации). В связи с этим, в каждом субъекте Российской Федерации предстоит разработать и принять закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности мировых судей и конституционного (уставного) суда». Поэтому не случайно, что Президиум Совета судей РФ

⁶⁸ См.: Российская газета, 5 августа 2008 г.

постановлением от 18 августа 2009 г. № 187 поручил Комиссии по связям с государственными органами, общественными организациями и средствами массовой информации и Комиссии по информатизации и автоматизации работы судов совместно с Судебным департаментом при Верховном Суде РФ в срок до 1 ноября 2009 г. разработать рамочный проект закона субъекта Российской Федерации «Об обеспечении доступа к информации о деятельности мировых судей и конституционного (уставного) суда»⁶⁹.

Ключевым для данного Закона понятием является «информация о деятельности судов». Это информация, подготовленная в пределах своих полномочий судами, Судебным департаментом, органами Судебного департамента, органами судейского сообщества либо поступившая в суды, Судебный департамент, органы Судебного департамента, органы судейского сообщества и относящаяся к деятельности судов. Законодательство Российской Федерации, устанавливающее порядок судопроизводства, полномочия и порядок деятельности судов, Судебного департамента, органов Судебного департамента, органов судейского сообщества, судебные акты по конкретным делам и иные акты, регулирующие вопросы деятельности судов, также относятся к информации о деятельности судов.

В Законе о доступе к судебной информации установлены основные принципы и способы обеспечения доступа к информации о деятельности судов, а также определены формы предоставления такой информации.

Основными принципами обеспечения доступа к информации о деятельности судов являются:

1) открытость и доступность информации о деятельности судов, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

2) достоверность информации о деятельности судов и своевременность ее предоставления;

3) свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности судов любым законным способом;

4) соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации; соблюдение прав и законных интересов участников судебного процесса при предоставлении информации о деятельности судов;

5) невмешательство в осуществление правосудия при предоставлении информации о деятельности судов (ст. 4).

Доступ к информации о деятельности судов может обеспечиваться следующими способами: присутствие в открытом судебном заседании; обнародование (опубликование) информации о деятельности судов в СМИ; размещение информации в сети Интернет; размещение информации в помещениях судов; ознакомление с информацией из архивных фондов; предоставление информации по запросу (ст. 6). При этом доступ к

⁶⁹ См.: <http://www.ssrf.ru>

информации о деятельности судов ограничивается, если она отнесена к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну (ст. 5).

Важной особенностью Закона о доступе к судебной информации является то, что в нем прописаны права пользователей информацией, корреспондирующие им обязанности судов, и говорится об ответственности за нарушение права на доступ к информации о деятельности судов. В частности, в силу ст. 8 Закона пользователь информацией имеет право:

- 1) получать достоверную информацию о деятельности судов;
- 2) не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации о деятельности судов, доступ к которой не ограничен;
- 3) обжаловать в установленном законом порядке действия (бездействие) должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации о деятельности судов и установленный порядок его реализации;
- 4) требовать в установленном законом порядке возмещения вреда, причиненного нарушением его права на доступ к информации о деятельности судов.

Значительное внимание в тексте Закона о доступе к судебной информации уделяется особенностям размещения информации в сети Интернет. Так, ст. 10 специально посвящена организации доступа к информации о деятельности судов, размещаемой в сети Интернет. Суды, Судебный департамент, органы Судебного департамента для размещения информации о деятельности судов используют сеть Интернет, в которой создают свои официальные сайты с указанием адресов электронной почты, по которым может быть направлен запрос.

С целью установления единого порядка размещения информации о деятельности судов на сайтах в соответствии с Законом о доступе к судебной информации приказом Судебного департамента от 20 апреля 2009 г. № 71 утвержден Регламент размещения информации о деятельности судов общей юрисдикции, органов судейского сообщества, системы Судебного департамента в сети «Интернет».

Ст. 15 Закона о доступе к судебной информации регламентирует особенности размещения в сети Интернет текстов судебных актов. Они, за исключением приговоров, размещаются в сети Интернет после их принятия. Тексты приговоров размещаются после их вступления в силу.

При размещении в сети Интернет текстов судебных актов, вынесенных судами общей юрисдикции, за исключением текстов судебных актов, подлежащих в соответствии с законом опубликованию, в целях обеспечения безопасности участников судебного процесса из указанных актов исключаются персональные данные, кроме фамилий и инициалов судей (судьи), рассматривавших (рассматривавшего) дело, а также прокурора и адвоката, если они участвовали в судебном разбирательстве. Вместо исключенных персональных данных используются инициалы, псевдонимы или другие обозначения, не позволяющие идентифицировать участников судебного процесса.

Тексты судебных актов, подлежащих в соответствии с законом опубликованию, а также тексты иных судебных актов, вынесенных Конституционным Судом РФ, конституционными (уставными) судами субъектов РФ, арбитражными судами размещаются в сети Интернет в полном объеме.

Ст. 15 Закона о доступе к судебной информации содержит исчерпывающий перечень не подлежащих размещению в сети Интернет текстов судебных актов: 1) затрагивающим безопасность государства; 2) возникающим из семейно-правовых отношений, в том числе по делам об усыновлении (удочерении) ребенка, другим делам, затрагивающим права и законные интересы несовершеннолетних; 3) о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности; 4) об ограничении дееспособности гражданина или о признании его недееспособным; 5) о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар и принудительном психиатрическом освидетельствовании; 6) о внесении исправлений или изменений в запись актов гражданского состояния; 7) об установлении фактов, имеющих юридическое значение, рассматриваемых судами общей юрисдикции.

Кроме того, при размещении в сети Интернет текстов судебных актов, предусматривающих положения, которые содержат сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, эти положения исключаются из текстов судебных актов.

Действие Закона о доступе к судебной информации распространяется на отношения, связанные с предоставлением информации о деятельности судов редакциям СМИ, в части, не урегулированной законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации (п. 3 ст. 2). Поэтому глава этого Закона посвящена взаимодействию судов, Судебного департамента, органов Судебного департамента, органов судейского сообщества с редакциями средств массовой информации. В ст. 21 раскрыты цели и формы взаимодействия судов, Судебного департамента, органов Судебного департамента, органов судейского сообщества с редакциями средств массовой информации.

В частности, взаимодействие судов, Судебного департамента, органов Судебного департамента, органов судейского сообщества с редакциями средств массовой информации может предусматривать:

1) свободный доступ представителей редакций СМИ в помещения судов, где размещена информация о деятельности судов, а также их присутствие в открытых судебных заседаниях;

2) присутствие представителей редакций СМИ на заседаниях органов судейского сообщества в порядке, установленном актами, регламентирующими деятельность указанных органов;

3) предоставление информации о деятельности судов по запросам редакций СМИ;

4) информационное освещение деятельности судов, в том числе вопросов совершенствования законодательства, регулирующего указанную деятельность;

5) участие представителей судов, Судебного департамента, органов Судебного департамента, органов судейского сообщества в пресс-конференциях и иных совместных с представителями редакций СМИ мероприятиях;

6) аккредитацию в судах, Судебном департаменте, органах Судебного департамента, органах судейского сообщества представителей редакций СМИ;

7) иные формы взаимодействия, обеспечивающие информирование пользователей информацией о деятельности судов.

Важным является вопрос: готовы ли суды к практической реализации с 1 июля 2010 г. Закона о доступе к судебной информации, что уже сделано и что еще предстоит внедрить в работу судов?

На сегодняшний день сайты Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, а также органов судейского сообщества, представляют собой мощные информационные ресурсы, обеспечивающие многогранное представление в сети Интернет информации о деятельности высших судов и органов судейского сообщества РФ.

Как высшие судебные инстанции, так и суды областного уровня имеют в штате пресс-секретарей, стараются не только оперативно реагировать на запросы СМИ, но и непосредственно воздействовать на состояние информационного поля.

Основой «электронного правосудия» в судах общей юрисдикции является Государственная автоматизированная система РФ «Правосудие», представляющая собой территориально распределенную автоматизированную информационную систему, предназначенную для формирования единого информационного пространства судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации (СД), обеспечивающую информационную и технологическую поддержку судопроизводства на принципах поддержания требуемого баланса между потребностью граждан, общества и государства в свободном обмене информацией и необходимыми ограничениями на распространение информации.

В целом во всех судах областного и равного им уровня, а также практически во всех районных и гарнизонных военных судах созданы основные технические условия для размещения информации на сайтах: имеется компьютерная техника, специальное программное обеспечение, позволяющее автоматизировать процесс подготовки и размещения информации о движении дел и вынесенных судебных решениях, а также организованы каналы доступа к Интернет. Это позволило средствами подсистемы «Интернет-портал ГАС «Правосудие» создать сайты всех судов общей юрисдикции (кроме нескольких гарнизонных военных судов,

размещенных за территорией Российской Федерации) и территориальных органов Судебного департамента.

Приказами председателей судов назначены лица, ответственные за подготовку и размещение информации на сайтах. На сайтах судов опубликованы общие сведения о суде: адрес размещения, контактные телефоны, распорядок работы, состав, правила поведения в суде.

Около 2000 районных судов и более половины гарнизонных военных судов еженедельно размещают информацию о назначенных судебных слушаниях и о своей деятельности. Информацию о рассмотренных делах и тексты отдельных судебных актов публикуют примерно 30% районных судов.

Практически все суды областного и равного им уровня помимо общей выборочно публикуют информацию о результатах рассмотрения дел, судебную практику, тексты отдельных судебных актов.

Что касается мировых судей, полной информации о наличии у них интернет-сайтов не имеется. Большинство участков мировых судей оснащены компьютерами. Однако, как правило, отсутствуют каналы доступа к сети Интернет, отсутствуют автоматизированные системы судебного делопроизводства и банков судебных решений, средства информационной безопасности. Не решен и вопрос кадрового обеспечения.

Исходя из этого, для исполнения Закона о доступе к судебной информации в судах общей юрисдикции требуется в возможно короткий срок завершить:

- создание соответствующей информационно-технологической инфраструктуры, включающей выделенные каналы доступа всех судов (в т.ч. и мировых судей) в сеть Интернет;
- введение в действие программно-технических комплексов защиты информации;
- подбор и подготовку работников аппарата судов, осуществляющих размещение на сайтах судов судебных решений и обеспечение информационной безопасности;
- принятие мер, направленных на создание сайтов мировых судей и размещение информации мировыми судьями.

В системе арбитражных судов достигнут высокий уровень открытости и прозрачности правосудия, созданы системы представления информации в сети Интернет-сайты, соответствующие требованиям названного Федерального закона об обеспечении доступа к информации о деятельности судов и к составу размещаемой информации. Разработан и внедрен в эксплуатацию в промышленном масштабе портал публикации судебных решений, обеспечивающий централизованный сбор и размещение текстов судебных актов в полном объеме, а также графиков судебных заседаний всех арбитражных судов в сети Интернет.

Создание в середине 2008 года автоматизированной информационной системы «Банк решений арбитражных судов» (БРАС) позволило арбитражной системе занять почетное место среди авторитетных систем

публикации судебных актов, таких как Public Access to Court Electronic Records (PACER), Canadian Legal Information Institute (CanLII), British and Irish Legal Information Institute (BAILII), Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP). Необходимо отметить, что процесс публикации документов полностью автоматизирован и все судебные акты (за исключением дел, связанных с государственной тайной) публикуются на портале в течение 5 суток с момента их принятия. В настоящий момент в системе уже около 5 миллионов документов, которые доступны для всех желающих.

В системе арбитражных судов РФ, как и в судах общей юрисдикции областного уровня, введена в эксплуатацию автоматизированная информационная система для информационно-справочных киосков, которая оперативно обеспечивает посетителей судов информацией о суде, графиках судебных заседаний и принятых судебных актах.

Таким образом, есть основания полагать, что Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», вступающий в силу с 1 июля 2010 г., уже с этого времени может получить практическую реализацию.

М.А. Федотов,
Руководитель Кафедры ЮНЕСКО,
доктор юридических наук, профессор

ОТ ГЛАСНОСТИ – К СВОБОДЕ ИНФОРМАЦИИ

Легендарный основатель Фонда защиты гласности Алексей Симонов однажды заметил, что «гласность – это черепаха, ползущая к свободе слова». Действительно, между гласностью и свободой слова, свободой массовой информации, свободой выражения мнений есть очевидная связь. Без гласности, без права на доступ к информации эти свободы оказываются, как минимум, ущербны, а значит недостижимы. При этом проблемы доступа к информации здесь следует рассматривать в нескольких аспектах. Во-первых, как проблемы доступа журналистов и организаций СМИ¹ к информации, которой располагают органы государственной власти и местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации, должностные лица, граждане и т.д. Во-вторых, как проблемы доступа граждан и иных лиц к информации, распространяемой через СМИ. В первом случае можно говорить о праве на доступ к информации и ее источникам, во втором – о праве на доступ к массовой информации и средствам массовой информации. Отдельную (третью) группу составляют проблемы обеспечения конфиденциальности источника журналистской информации. Приведенная классификация отчасти предопределяет структуру данной статьи.

Массовая информация как особый вид информации

Прежде всего, обратим внимание на очевидную неточность, содержащуюся в определении понятия «массовая информация», приведенном в части второй статьи 2 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации» (далее – Закон о СМИ). Здесь массовая информация понимается как «предназначенные для *неограниченного* (курсив наш – М.Ф.) круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы». Представляется более точным говорить не о *неограниченном*, а о *неопределенном* круге лиц, так как круг лиц, составляющих аудиторию того или иного СМИ, всегда ограничен (например, тиражом, зоной распространения телевизионного сигнала, количеством абонентов кабельной сети). В то же время круг этих потребителей массовой информации, как правило, не персонифицирован.

Разграничение массовой и иной информации не получило адекватного отражения в ст. 1 Закона о СМИ. Здесь говорится, в частности, что «поиск, получение, производство и распространение массовой информации... не подлежат ограничениям, за исключением предусмотренных

¹ Для удобства мы будем называть редакции СМИ также «организациями СМИ», что полностью соответствует законодательному определению редакций как организаций и лиц, «осуществляющих производство и выпуск средств массовой информации».

законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации». Буквальное прочтение данной нормы приводит к выводу, что она касается только массовой информации и не распространяется на поиск, сбор и получение журналистами той первичной социальной информации, которая благодаря деятельности организаций СМИ трансформируется в массовую информацию, т.е. текстовые, изобразительные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы, предназначенные для неопределенного круга лиц.

Однако такое прочтение статьи 1 Закона о СМИ противоречило бы как общим принципам данного Закона, так и конкретным его нормам. В частности, право журналистов и организаций СМИ на доступ к информации прямо предусмотрены в ст. 38–40, 47, 48, 50, 57, 58 Закона о СМИ. Если к тому же учесть статью 29 Конституции Российской Федерации, с одной стороны, признающую право каждого на информацию (ч. 4), а с другой, - гарантирующую свободу массовой информации (ч. 5), то приходим к выводу, что свобода массовой информации (именно ее правовое содержание описывается в ст. 1 Закона о СМИ) включает в себя, помимо прочего, поиск, получение, передачу информации, а также производство и распространение массовой информации.

Говоря о массовой информации, нельзя обойти проблему, возникающую при сопоставлении тезаурусов Закона о СМИ и Федерального закона от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон об информации). Если рассматривать массовую информацию как разновидность информации в контексте определений, содержащихся в п. 1 ст. 2 Закона об информации («информация – сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления») и в ч. 2 ст. 2 Закона о СМИ («под массовой информацией понимаются предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы»), то обнаруживаются очевидные нестыковки. Метод подстановки приводит нас к следующим определениям – *«под массовой информацией понимаются предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сведения (сообщения, данные)»* либо *«под массовой информацией понимаются сведения (сообщения, данные), предназначенные для неограниченного круга лиц и представленные в печатной, аудио-, аудиовизуальной и иной форме»*.

В обоих случаях наиболее существенные противоречия возникают из-за несоответствия семантических полей термина «сведения», сопровождающегося пояснением «сообщения, данные», и термина «сообщения и материалы». Очевидно, что термины «данные» и «материалы» в контексте Закона об информации и Закона о СМИ употребляются с различным содержанием. В сфере массовой информации передача данных имеет ограниченное применение, например, как дополнительный сервис, предоставляемый потребителю многопрограммного теле- или радиовещания, либо как распространение биржевой информации.

Напротив, в общем массиве массовой информации «материалы» встречаются не реже, чем «сообщения». Это могут быть, во-первых, фотографические и иные изобразительные материалы (рисунки с натуры, в частности, из зала суда, когда фотографирование запрещено судьей; карикатуры, шаржи, комиксы). Во-вторых, значительная часть печатных (текстовых), аудио- и аудиовизуальных материалов не имеет характера «сведений». Следовательно, они должны рассматриваться именно как «материалы». Сюда относятся, например, радио- и телепередачи (даже новостные – они содержат сведения в форме сообщений, но в целом являются не сведениями, а целостным материалом, аудиовизуальным произведением, включающим так называемые подводки, музыкальное и графическое оформление). В категорию «материалы» должны включаться также авторские колонки в печатных и интернет-СМИ, иные подобные публикации, поскольку они содержат не сведения, а мнения.

Напомним, что прежняя версия Закона об информации (Федеральный закон от 20.02.1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации») давала иное, более конкретное определение понятия «информация»: «сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления». Однако и такое определение не полностью подходит в качестве родового для описания феномена массовой информации, поскольку и здесь отсутствует упоминание мнений, которые, разумеется, не тождественны «сведениям о мнениях».

Этот пробел невозможно игнорировать, поскольку, с одной стороны, ст. 29 Конституции РФ прямо говорит о свободе мысли и слова (ч. 1) и свободе выражения мнений (ч. 3 – «никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них»). С другой стороны, правовые позиции всех высших судов Российской Федерации сходятся в том, что в распространенных сообщениях и материалах, ставших предметом судебного спора, всегда необходимо различать сведения и мнения. Пленум Верховного Суда РФ, опираясь на ст. 10 Европейской конвенции 1950 г. о защите прав человека и основных свобод (далее – ЕКПЧ), указал, что свобода выражения мнений «включает свободу придерживаться своего мнения, получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ...». При рассмотрении дел о защите чести, достоинства и деловой репутации судам следует различать имеющие место утверждения о фактах, соответствие действительности которых можно проверить, и оценочные суждения, мнения, убеждения, которые не являются предметом судебной защиты в порядке статьи 152 Гражданского кодекса Российской Федерации, поскольку, являясь выражением субъективного мнения и взглядов ответчика, не могут быть проверены на предмет соответствия их действительности»².

² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.02.2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц».

Важность правовой характеристики мнений как особого вида информации вытекает из правовой позиции Конституционного Суда РФ по вопросу о предвыборной агитации. По мнению Суда, «выборы могут считаться свободными, только когда реально гарантированы право на информацию и свобода выражения мнений. Поэтому законодатель обязан обеспечивать права граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах, соблюдая применительно к данному предмету регулирования баланс конституционно защищаемых ценностей – права на свободные выборы и права на свободу слова и информации – и не допуская неравенства и несоразмерных ограничений»³.

Чтобы устранить выявившийся пробел в понятии «информация», необходимо либо включить в его содержание понятие «мнения», либо отграничить информацию от мнений. Правда, в последнем случае пришлось бы полностью пересмотреть все информационное законодательство, а каждый документ, информационный ресурс, базу данных подвергнуть специальной процедуре отделения информации от мнений. Родовое понятие информации целесообразно определять как *сведения (сообщения, данные) о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах, а также мнения о них независимо от формы их представления*. В таком случае массовая информация должна пониматься как *предназначенные для неопределенного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы (сведения и мнения)*.

Некоторые правоведы убеждены, что «сама постановка вопроса о разграничении факта и мнения представляется некорректной. Различать следует не факт и мнение, а события и оценки»⁴. Данный подход, однако, представляется не вполне адекватным природе информационных процессов, в которых фактом является не реальное событие само по себе, а сообщение об этом событии, тогда как «мнения» и «оценки» представляют собой не более чем разные обозначения одного и того же явления – оценочной информации.

Приведенные соображения отнюдь не отменяют того факта, что права журналистов и организаций СМИ на доступ к информации, а также их права на распространение массовой информации производны от права граждан на информацию. Именно эта идея заложена в ст. 38 Закона о СМИ: «Граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова».

⁴ Свобода доступа к информации в России: правовые, организационные, профессиональные проблемы. – М.: Комиссия по свободе доступа к информации, Информ-Контакт, 1997. С. 198.

Государственные органы и организации, общественные объединения, их должностные лица предоставляют сведения о своей деятельности средствами массовой информации по запросам редакций, а также путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и в иных формах».

Отсюда следует, что ущемление права журналистов и организаций СМИ на получение информации означает, в конечном счете, ущемление права граждан на доступ к информации. Важно подчеркнуть, что право на доступ к информации (право на информацию) является конституционным правом человека и гражданина, и именно в таком качестве оно закреплено в статье 29 Конституции Российской Федерации. Поэтому можно утверждать, что столь часто встречающееся на практике ущемление прав журналистов на доступ к информации является неизмеримо более серьезным правонарушением, чем принято думать. Подобное ущемление – это противоправное посягательство на одно из конституционных прав человека и гражданина. Более того, это, как правило, еще и посягательство на свободу массовой информации, которая также рассматривается законодателем как одно из конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Право организаций СМИ на доступ к информации

Российское информационное законодательство не делает принципиальных различий между гражданами и организациями в отношении их права на доступ к информации. Применительно к сфере массовой информации подобные различия представляются вполне оправданными, так как здесь самостоятельными субъектами информационно-правовых отношений выступают не только организации СМИ, но и граждане, вступающие в эти отношения в качестве журналистов, редакторов, редакций СМИ, учредителей СМИ, издателей или распространителей. Российское законодательство закрепляет за организациями СМИ всего два правомочия, касающихся их права на доступ к информации: а) право запроса информации; б) право аккредитации журналистов.

Запрос информации.

Запрос информации появился в российском законодательстве только благодаря Закону о СМИ. Действовавший ранее Закон СССР от 12.06.1990 г. «О печати и других средствах массовой информации» (Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 26. Ст. 492) закреплял лишь «право на получение информации через средства массовой информации» (ст. 24). За СМИ признавалось право получать информацию о деятельности государственных органов, общественных объединений, должностных лиц. Однако ни на кого не возлагалась корреспондирующая этому праву обязанность. Закон использовал обтекаемую диспозитивную формулу: «Государственные органы, общественные объединения, должностные лица предоставляют средства массовой информации имеющиеся сведения и возможность ознакомления с документами». Отказ в предоставлении запрашиваемых сведений мог быть обжалован представителем СМИ вышестоящему органу

или должностному лицу, и только затем – в суд. Однако чем должен был руководствоваться суд, определяя правомерность или неправомерность отказа, Закон не устанавливал. Может быть, это обстоятельство – наряду с другими – привело к тому, что судебная практика по применению ст. 24 Закона СССР о печати так и не сложилась.

Редакционный запрос информации, предусмотренный статьями 39-40 Закона о СМИ, можно определить как обращение организации СМИ (редакции СМИ) к государственным органам и организациям, общественным объединениям и должностным лицам с целью получения сведений об их деятельности. Необходимо подчеркнуть, что Закон о СМИ (ст. 39) называет субъектом права запроса информации только редакции, но одновременно закрепляет за журналистом право «запрашивать информацию» (п. 1 ч. 1 ст. 47) и право «быть принятым должностными лицами в связи с запросом информации» (п. 3 ч. 1 ст. 47). Налицо либо противоречие, либо пробел. Возможно, законодатель просто забыл упомянуть журналиста в ст. 39 Закона о СМИ, или намеревался сделать запрос журналиста самостоятельным правомочием, но забыл снабдить механизм реализации. Исправление этого недостатка возможно как путем включения журналиста в число субъектов права запроса информации, так и путем конструирования в законодательстве специального механизма работы с запросами журналистов. Первый вариант представляется более предпочтительным.

Анализируя институт запроса информации, обратим внимание на то, как законодатель определяет предмет запроса – «информация о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц». Такая формулировка на практике нередко порождает споры, которые касаются, как правило, двух вопросов:

- Распространяется ли право запроса на информацию о деятельности органов местного самоуправления, поскольку те не упомянуты в ст. 39 Закона о СМИ?
- Распространяется ли право запроса на информацию о деятельности, которая выходит за пределы установленной для данного лица компетенции?

Ситуация

В качестве примера обратимся к беспрецедентному решению Саровского городского суда Нижегородской области по заявлению редакции газеты «Саров» об оспаривании бездействия Главы города Сарова г-на Орлова А.Г. Суть спора – редакция независимой городской газеты направила главе города письменный запрос информации с просьбой ответить на ряд вопросов, касавшихся организации городской лотереи «Благотворительная акция «Год семьи – год надежды» (объявление об этой лотерее появилось в муниципальном печатном издании «Городской курьер»). В частности, редакция спрашивала, кто конкретно входил в число учредителей лотереи от органов местного самоуправления, почему розыгрыш лотереи и выдача призов проводились в помещении городской администрации и т.д. Глава города отказал редакции в предоставлении информации, указав, что «запрошенные сведения не относятся к информации, которую редакция

имеет право запрашивать на основании статьи 39 Закона о СМИ». Как выяснилось в суде, глава города имел в виду, что никакого отношения к организации и проведению лотереи не имеет, так как данная деятельность не относится к полномочиям органов местного самоуправления. Кроме того, он полагал, что полностью выполнил свои обязанности, вытекающие из требований Закона о СМИ, «так как он дал письменный ответ на запрос редакции газеты «Саров».

Суд полностью согласился с позицией главы города. В судебном решении указано, что «органы местного самоуправления обязаны обеспечивать гражданам и организациям доступ к информации лишь о своей деятельности». Поскольку «деятельность по проведению каких-либо лотерей и розыгрышей к полномочиям органов местного самоуправления, и, в частности, Главы города Сарова не относится», постольку глава города не обязан предоставлять об этом информацию в редакцию газеты. В силу статьи 6 Закона об информации он «вправе использовать, в том числе распространять информацию об организации и проведении лотереи, по своему усмотрению». Свой отказ признать в действиях главы города нарушение права редакции на запрос информации суд аргументировал следующим образом: «Согласно статье 40 Закона о СМИ владелец информации в случае отказа в предоставлении запрашиваемой информации обязан письменно уведомить об этом редакцию. Из представленных документов видно, что Глава города Сарова на запрос редакции газеты «Саров» предоставил письменный ответ об отказе в предоставлении информации. То обстоятельство, что содержание ответа не удовлетворило редакцию газеты, не является основанием для удовлетворения требований заявителя. Кроме того, редакция газеты не представила суду доказательств, что в результате отказа в предоставлении информации об организации и проведении лотереи были нарушены какие-либо права и интересы ООО «Редакция газеты «Саров». Кассационная коллегия Нижегородского областного суда оставила данное решение без изменения, не приведя при этом ни одного нового довода⁵.

Представляется, что запрос информации, ставший предметом данного судебного спора, полностью соответствовал требованиям Закона о СМИ, тогда как судебное решение полностью с ними расходилось

1. Отказ в предоставлении информации есть ущемление права на информацию, которое принадлежит каждому в силу ст. 29 Конституции РФ. В свою очередь, право редакции на получение информации по запросу прямо предусмотрено в ст. 39 Закона о СМИ. В подобной ситуации вывод суда, что редакция не представила доказательств нарушения каких-либо ее прав, выглядит надругательством над здравым смыслом и юридической логикой.

⁵ Решение Саровского городского суда Нижегородской области по гражданскому делу № 2-375/08 от 02.04.2008 г.; Кассационное определение Нижегородского областного суда от 20.05.2008.

2. Субъектом запроса была именно редакция средства массовой информации.

3. Объектом запроса была информация о деятельности именно «государственных органов... их должностных лиц». Представление, что правила, установленные ст. 39 Закона о СМИ, не распространяются на органы местного самоуправления, не соответствует интенции законодателя. Как разъяснил Пленум Верховного Суда РФ, «при применении статьи 57 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» судам следует учитывать происшедшие с момента принятия Закона изменения в законодательстве Российской Федерации. Исходя из этого, пункт 3 части 2 указанной статьи необходимо понимать как относящийся к сведениям, содержащимся в ответе на запрос информации либо в материалах пресс-служб не только государственных органов, но и органов местного самоуправления. Аналогичным образом пункт 4 части 2 данной статьи касается дословного воспроизведения фрагментов выступлений членов выборных органов государственной власти и местного самоуправления»⁶.

4. Адресат запроса, также как и его форма, полностью соответствовали требованиям Закона о СМИ. Запрос был подан в письменной форме на имя главы города, т.е. должностного лица и единоличного органа местного самоуправления.

5. Запрос касался деятельности органа местного самоуправления и главы города как должностного лица. Дело даже не в том, что согласно Федеральному закону от 11.11.2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях» допускается организация муниципальных лотерей, проводимых на основании решения органа местного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления. Гораздо важнее, что лотерея действительно проводилась в помещении городской администрации (это факт в суде не оспаривался), а глава города по каким-то причинам стремился скрыть участие органов местного самоуправления в ее проведении. Аналогичная ситуация возникла с запросом информации, касавшейся прав собственности на внедорожник, которым пользовался мэр одного из городов в качестве служебного транспорта.

В связи с этим важно подчеркнуть, что Закон о СМИ, устанавливая правовой режим редакционного запроса информации, не делает различий между уставной и посторонней (в том числе противозаконной) деятельностью того или иного органа, организации, должностного лица. Например, если редакция имеет основания подозревать то или иное должностное лицо в коррупции, то она вправе направить запрос информации, содержащий конкретные вопросы, ответы на которые позволят редакции подтвердить или развеять свои подозрения.

⁶ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.02.2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» (п. 12).

Говоря о праве редакционного запроса информации, обратим внимание на то, что Закон о СМИ упоминает единственное основание для отказа в предоставлении запрошенной информации – она не может быть отделена от сведений, составляющих специально охраняемую законом тайну. Представляется, что законодатель, хотя и не называет, но подразумевает также некоторые иные основания, логически вытекающие из формулы «информация о деятельности». Очевидным (хотя и оспоримым в суде) основанием отказа в предоставлении информации можно считать несоответствие между адресатом запроса и содержанием запрошенной информации (например, было бы ошибкой запрашивать у администрации города информацию о бюджете области или о программе концерта приезжего пианиста, если только концерт не организован мэрией или пианист не является родственником каких-либо публичных фигур).

Правомерным, хотя также оспоримым в суде, следует признать и отказ в предоставлении информации, если речь в запросе идет о мнениях тех или иных должностных лиц в отношении того или иного события, явления, процесса. Такой вывод вытекает из требований ч. 3 ст. 29 Конституции РФ, которая запрещает принуждать кого-либо к выражению мнений.

Иногда должностные лица в ответ на редакционный запрос информации отвечают отказом со ссылкой на статью 11 Федерального закона от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон об обращениях граждан). Законность такой практики вызывает сомнения. Во-первых, в Законе об обращениях граждан субъектом обращения является только гражданин, тогда как редакции СМИ в большинстве случаев – юридические лица. Во-вторых, принцип применения закона по аналогии прямо закреплен только в гражданском, гражданско-процессуальном и смежных с ними отраслях законодательства (ст. 6 ГК РФ, п. 4 ст. 1 ГПК РФ, ст. 7 ЖК РФ, ст. 5 СК РФ). Напротив, в уголовном законодательстве этот принцип прямо запрещен (п. 2 ст. 3 УК РФ). Применение закона по аналогии в других отраслях права и законодательства не имеет под собой никакой правовой почвы и способно привести к серьезным нарушениям прав и свобод граждан. В то же время, очевидно, что, например, если в запросе информации обжалуется судебное решение, то ответом на него должен стать не отказ в предоставлении информации, а письмо с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения. Это не освобождает от обязанности предоставить запрошенную информацию, если такой запрос может быть отделен от собственно жалобы.

Примечательно, что Закон о СМИ (ст. 39) допускает возможность запроса как в письменной, так и в устной форме. Нередко адресаты запроса информации требуют представления запроса только в письменной форме, ссылаясь на правила делопроизводства и отсутствие процедурной возможности давать письменные ответы на устные запросы. Подобные ссылки прямо противоречат Закону о СМИ. Кроме того, нужно учитывать, что устная форма существования юридических фактов является достаточно

распространенной. В частности, лицензионные договоры об использовании произведений в периодической печати могут заключаться в устной форме (п. 2 ст. 1286 ГК РФ). Более того, любое интервью, которое представитель редакции СМИ берет у должностного лица, является по сути дела редакционным запросом информации и получением запрошенной информации в устной форме. Если в подобном интервью (в ответах должностного лица) окажутся, например, сведения, не соответствующие действительности и порочащие честь и достоинство граждан, либо представляющие собой злоупотребление свободой массовой информации, то и редакция, и главный редактор, и журналист освобождаются от ответственности (п. 3 ст. 57 Закона о СМИ).

Анализируя институт редакционного запроса информации, обратим внимание также на некоторую нестыковку процедурных сроков. Статья 40 Закона о СМИ предусматривает возможность отсрочки предоставления информации, если запрошенные сведения не могут быть представлены в 7-дневный срок со дня получения письменного запроса информации. В то же время само уведомление об отсрочке должно быть вручено представителю редакции в 3-дневный срок. Получается, что адресат запроса должен собирать запрошенную информацию только первые три дня. Убедившись, что он все равно не успевает собрать эти сведения в 3-дневный срок, он вынужден сообщать в редакцию об отсрочке еще на какое-то количество дней или недель, хотя, вполне возможно, справился бы с задачей и до истечения 7-дневного срока. Фактически, законодатель провоцирует удлинение сроков представления запрошенной информации. При этом предельный срок Законом о СМИ не установлен, хотя сама по себе отсрочка может быть обжалована в суд.

Необходимо унифицировать процедурные сроки, установленные ст. 40 Закона о СМИ, на уровне трех дней. Такое решение, с одной стороны, будет способствовать повышению оперативности информационных контактов между организациями СМИ и адресатами их запросов. С другой стороны, это не будет противоречить 30-дневному сроку рассмотрения запросов, установленному Федеральным законом от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – Закон об обеспечении доступа). Закон об обеспечении доступа действует в сфере массовой информации только в части, не урегулированной законодательством Российской Федерации о СМИ.

Бюрократическая практика породила множество способов обхода, на первый взгляд, четких и строгих правил работы с редакционными запросами информации. Тут и потеря самого запроса, и подписание уведомления об отказе или отсрочке не уполномоченным лицом, и подмена запрашиваемой информации рекламным буклетом и т.п. Все это может стать поводом для обращения в суд как на основании Закона о СМИ (ч. 1 ст. 61), так и Закона об информации (п. 6 ст. 8). Закон о СМИ предоставляет редакции возможность обжаловать в суд как отказ и отсрочку, так и несоблюдение

соответствующими должностными лицами установленного порядка работы с запросами.

Однако при сопоставлении этих норм Закона о СМИ с положениями отечественного гражданско-процессуального законодательства выявляются некоторые пробелы и противоречия. Закон о СМИ предоставляет редакциям право запрашивать информацию не только у органов государственной власти и местного самоуправления, но также у государственных организаций и общественных объединений. При этом жалобы на действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих рассматриваются судами по правилам главы 25 ГПК (как дела, возникающие из публичных правоотношений), а вот вопрос с обжалованием аналогичного поведения других категорий адресатов далеко не так ясен. Статья 245 ГПК помимо трех категорий дел, возникающих из публичных правоотношений (оспаривание нормативных правовых актов, оспаривание решений и действий, защита избирательных прав), предусматривает еще и четвертую – «иные дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к ведению суда». Поскольку ст. 61 Закона о СМИ предусматривает именно судебный порядок обжалования отказа и отсрочки предоставления информации по редакционному запросу, постольку все подобные дела, независимо от категории адресатов запроса, соответствуют критериям, содержащимся в ст. 245 ГПК.

Представляется, что когда адресатами запроса являются субъекты, которые не упомянуты в Подразделе III «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» ГПК, т.е. государственные организации (например, вузы, больницы, государственные корпорации), общественные объединения, их должностные лица, то жалобы должны рассматриваться судами по аналогии закона – по правилам главы 25 ГПК. В обоснование такого вывода сошлемся на правовую позицию Конституционного Суда РФ, согласно которой положения главы 25 ГПК «предоставляют объединениям граждан (юридическим лицам) право на подачу в суд заявлений об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, государственных или муниципальных служащих и предполагают обязанность суда рассмотреть такое заявление по существу»⁷.

Закон о СМИ и ГПК по-разному видят последствия удовлетворения судом заявления об оспаривании отказа или отсрочки в предоставлении информации по редакционному запросу. Статья 61 Закона о СМИ

⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 22.04.2004 г. № 213-О «По жалобе общественного благотворительного учреждения "Институт общественных проблем "Единая Европа" на нарушение конституционных прав и свобод статьями 255 и 258 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статьями 2 и 5 Закона Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан"». // «Вестник Конституционного Суда РФ», 2004, № 6.

предполагает, что в таком случае суд «выносит решение об обоснованности жалобы, обязанности устранить допущенное нарушение (предоставить запрошенную информацию – М.Ф.) и возместить убытки, включая неполученные доходы». Напротив, согласно п. 1 ст. 258 ГПК 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». Таким образом, вопрос о возмещении ущерба не может быть решен в рамках судебного оспаривания отказа и отсрочки предоставления информации: здесь возможно только исковое производство.

Не исключено, что запутанность вопроса о судебной процедуре оспаривания отказа и отсрочки предоставления информации стала одним из факторов, предопределивших неразвитость судебной практики по данной категории дел.

Аккредитация журналистов

Аккредитация журналистов призвана служить упорядочению контактов организаций СМИ с различными органами и структурами. Аккредитацию традиционно считают процедурой «установления льготного режима реализации профессиональных прав журналиста при сборе информации в конкретном государственном органе, организации, учреждении или общественном объединении»⁸.

Согласно статье 48 Закона о СМИ правила аккредитации не являются едиными для всех: они устанавливаются самими органами государственной власти и местного самоуправления, организациями, учреждениями, органами общественных объединений. Редакции имеют право подавать заявки на аккредитацию своих журналистов, однако их удовлетворение зависит от того, соответствуют ли они установленным правилам. В свою очередь, сами эти правила должны соответствовать законодательству.

1. Правила аккредитации не должны ущемлять свободу массовой информации или права журналиста, поскольку поиск, получение, производство и распространение массовой информации не подлежат ограничениям за исключением установленных законодательством РФ о СМИ (ст. 1 Закона о СМИ).

2. Эти правила не должны вступать в противоречие с другими федеральными законами и подзаконными актами.

3. Правила аккредитации должны гарантировать, как минимум, реализацию прав и исполнение обязанностей, предусмотренных частями третьей и четвертой статьи 48 Закона о СМИ. Аккредитовавшие журналиста органы и организации обязаны предварительно извещать его о заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, обеспечивать стенограммами, протоколами и другими документами (если таковые изготавливались),

⁸ Комментарий к Закону РФ о СМИ. – М.: Стэнси, 2002. С. 325.

создавать благоприятные условия для аудио- и видеозаписи, фото- и киносъемки. В свою очередь, аккредитованный журналист имеет право присутствовать на заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, проводимых аккредитовавшими его органами и организациями, за исключением случаев проведения закрытых мероприятий.

Однако на практике эти требования выполняются далеко не всегда.

Ситуация

В качестве примера рассмотрим правила аккредитации журналистов при Государственном Совете Республики Адыгея, при Калининградской областной Думе, при Правительстве Ставропольского края, при Администрации Иркутской области, при Правительстве Нижегородской области, при Думе города Югорска, при Арбитражном суде Красноярского края⁹. При всем различии этих документов во многом они оказываются схожи – как в плане конкретизации норм, содержащихся в Законе о СМИ, так и в плане их нарушения.

Ставропольские Правила в пункте 1 закрепляют, что аккредитация журналистов осуществляется в соответствии с Законом о СМИ. Однако уже в п. 2 можно усмотреть отход от Закона о СМИ: «Аккредитация журналистов проводится в целях широкого, оперативного и свободного распространения объективной информации о деятельности Губернатора Ставропольского края, Правительства Ставропольского края». Отсюда следует, что распространение аккредитованным журналистом его собственных или чужих мнений, оценок, комментариев о деятельности краевой исполнительной власти (т.е. субъективной информации) вступает в противоречие с целями аккредитации. Получается, что журналист поставлен перед выбором – получение аккредитации или свобода мнений. Это ограничение права на информацию, оснований для которого нет ни в Законе о СМИ (который не требует, чтобы от журналистов исходила исключительно объективная информация), ни в Конституции РФ (ст. 29 которой гарантирует каждому свободу выражения мнений).

⁹ Положение об аккредитации журналистов при Государственном Совете - Хасэ Республики Адыгея, утв. Постановлением Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея от 24.05.2006 г. № 53 – ГС; Положение об аккредитации представителей средств массовой информации при Калининградской областной Думе четвертого созыва, утв. Постановлением Областной Думы от 18.05.2006 г. № 81; Правила аккредитации журналистов средств массовой информации при Правительстве Ставропольского края, утв. Постановлением Правительства Ставропольского края 18.03.2009 г. № 80-п; Положение об аккредитации журналистов средств массовой информации при Администрации Иркутской области, утв. Постановлением Губернатора области от 13.08.2001 г. № 423-п; Положение о порядке аккредитации представителей средств массовой информации при Правительстве Нижегородской области, утв. Постановлением Правительства Нижегородской области от 24.01.2006 г. № 16; Положение об аккредитации журналистов, утв. решением Думы города Югорска от 24.04.2007 г. № 33; Положение об аккредитации журналистов при Арбитражном суде Красноярского края. // <http://krasnoyarsk.arbitr.ru/massmedia/53/793.html>

Все анализируемые правила предусматривают, что «аккредитация журналистов может быть постоянной и временной». Эта норма исходит из потребностей реальной практики: например, если аккредитационная карточка именная, а аккредитованный журналист заболел или ушел в отпуск. Примерно такая логика заложена в большинстве анализируемых правил. Однако оказывается, что даже в этом (исключительно организационно-техническом вопросе) можно сконструировать инструмент для оказания давления на СМИ. В адыгейских и ставропольских правилах говорится, что постоянная аккредитация предоставляется журналистам, регулярно освещающим деятельность соответствующих региональных органов исполнительной власти. Отсюда вытекает, что аккредитацию может получить лишь тот журналист, который регулярно освещает деятельность краевой исполнительной власти, а значит, как правило, уже имеет аккредитацию. Следовательно, аккредитацию с большей вероятностью получит тот, кто и раньше имел такую аккредитацию, нежели тот, кто впервые обращается за ее получением.

С одной стороны, такое решение выглядит вполне разумным и естественным: оно стимулирует специализацию среди журналистов, способствует стабильности информационных контактов между представителями власти и СМИ. С другой стороны, оно может привести (и во многих случаях приводит) к формированию пула «придворных журналистов», не только оправдывающих, но и пропагандирующих любое действие власти. Процветающая в таких пулах сервильность разлагает журналистов, лишает их деятельность качеств публичной службы, выполнения общественного долга (ст. 49 Закона о СМИ), что вступает в прямое противоречие с требованиями закона. Наконец, закрепленное в правилах разделение журналистов на «регулярно освещающих» и всех прочих противоречит принципу равного доступа к информации, вытекающему из ст. 19 Конституции РФ.

Близкие по смыслу дискриминационные нормы, позволяющие «отсекать» неудобных журналистов, встречаются и в других регионах. Калининградское Положение требует от редакций представлять для получения аккредитации опубликованные ими в последнее время материалы «по парламентской тематике». Такое условие означает проверку журналистов и СМИ не только на компетентность, но и на лояльность. Нечто похожее встречается в Положении об аккредитации журналистов при Арбитражном суде Красноярского края. Здесь установлено, что аккредитуемый журналист «должен отвечать следующим требованиям: наличие высшего образования; наличие опыта работы (публикации, репортажи и т.п.) в освещении деятельности судов». Данная норма выглядит вполне оправданной, но не может считаться основанной на законе, поскольку нарушает принцип равного доступа к информации.

Этому принципу противоречат и правила, согласно которым постоянная аккредитация предоставляется только «штатным журналистам», а временная – только журналистам, имеющим «конкретные поручения своих редакций по

освещению деятельности» соответствующего государственного органа (Правительство Нижегородской обл.). Подобные правила не только не основаны на Законе о СМИ, но и прямо конфликтуют с его нормами, определяющими правовое содержание понятия «журналист» (ст. 2 и 52 Закона о СМИ). В этом плане значительно ближе к требованиям закона подходит формулировка иркутского Положения. Согласно данному документу аккредитуются журналисты зарегистрированных СМИ, «а также журналисты, являющиеся членами Союза журналистов России и работающие по срочным договорам с редакциями СМИ».

Не основанным на Законе о СМИ представляется и введение «бюрократического ценза», когда для получения аккредитации от журналиста требуется наличие стажа практической работы в СМИ, а от редакции – представления множества документов, не имеющих никакого отношения к собственно процедуре аккредитации, но позволяющих – при желании – найти какую-нибудь зацепку для отказа неугоднему журналисту. В большинстве проанализированных положений от редакций требуют представлять: копии учредительных документов, свидетельства о регистрации СМИ и лицензии на вещание, сведения об учредителях и издателях СМИ, о тираже, о периодичности выхода в свет, о территории распространения. Кое-где требуют указывать в заявке все псевдонимы журналиста (Правительство Ставропольского края, Дума г. Югорска), что нарушает положения ст. 47 Закона о СМИ, ст. 150 и п. 1 ст. 1265 ГК РФ. Причем несоблюдение таких требований (как сказано в ставропольских Правилах) «является основанием для отказа журналисту в постоянной аккредитации».

Скрупулезный юридический анализ подобных установлений с учетом требований федерального законодательства показывает, что они не могут считаться законными, поскольку не имеют отношения к собственно правилам аккредитации, ограничивают доступ к информации и редакционную самостоятельность¹⁰. Однако тот факт, что отказ в аккредитации может быть обжалован в суд (п. 4 ч. 1 ст. 61 Закона о СМИ), существенно снижает негативные последствия подобных правил, приводя их в зависимость от правоприменительной практики.

Следует обратить внимание, каким образом распределяются права и обязанности в информационных правоотношениях между журналистами и аккредитовавшими их государственными органами (в равной степени это относится и к другим организациям, проводящим аккредитацию журналистов). В ставропольских Правилах обязанности аккредитовавшего журналиста органа изложены в дословном соответствии со ст. 48 Закона о СМИ, а вот права журналиста обойдены молчанием. Проигнорированным

¹⁰ См.: Экспертное заключение СПИС «О соответствии правил аккредитации журналистов и технических сотрудников средств массовой информации при Правительстве Республики Хакасия законодательству Российской Федерации о средствах массовой информации» от 19 марта 1998 г. № 3 (36). - <http://www.ruj.ru/legacy/bul4/bul413.html>

оказалось даже единственное прямо закрепленное в Законе право аккредитованного журналиста «присутствовать на заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, проводимых аккредитовавшими его органами». Вместо этого «журналисты, получившие постоянную аккредитацию, пропускаются в здание Правительства Ставропольского края по предъявлении ими аккредитационного удостоверения». Тем самым право на доступ к информации заменяется правом на доступ в здание. Впрочем, в некоторых региональных нормативных актах даже «право на доступ в здание» ограничено дополнительным условием – только «на мероприятия с участием СМИ» (Правительство Республики Карелия).

В некоторых региональных правилах имеются пространные перечни прав и обязанностей аккредитованных журналистов. Характерно, что права журналистов излагаются как корреспондирующие установленным Законом о СМИ обязанностям аккредитовавших их органов. Если Закон (ст. 48) устанавливает, что «аккредитовавшие журналистов органы... обязаны предварительно извещать их о заседаниях, совещаниях и других мероприятиях», то правила гарантируют журналистам право «заблаговременно получать информацию о предстоящих заседаниях, совещаниях и других мероприятиях» (Правительство Нижегородской области).

За аккредитованными журналистами нередко признаются права, принадлежащие согласно Закону о СМИ любому журналисту, например, право посещать пресс-конференции и брифинги¹¹. Однако данную практику трудно признать удачной, поскольку аккредитация никоим образом не может ограничить те права, которые Закон о СМИ связывает с наличием у человека статуса журналиста. Как отмечают эксперты, «факт наличия или отсутствия аккредитации не может рассматриваться в качестве предварительного условия признания за журналистом прав по сбору информации, предоставленных ему законом»¹². Аккредитация лишь предоставляет журналисту некоторые дополнительные правомочия и вытекающие из них дополнительные обязанности. Например, из права присутствовать на заседаниях естественным образом вытекает обязанность «не вмешиваться в ход заседаний».

Впрочем, в анализируемых правилах нередко встречаются такие обязанности аккредитованного журналиста, которые не только не вытекают из требований Закона о СМИ (напомним, что свобода массовой информации может быть ограничена только федеральными законами о СМИ – ст. 55 Конституции РФ в увязке со ст. 1 и 5 Закона о СМИ), но и откровенно ему противоречат. Среди таких квази-правовых обязанностей назовем наиболее типичные:

¹¹ Это правомочие журналиста вытекает из части второй ст. 38 Закона о СМИ, согласно которой государственные органы предоставляют сведения о своей деятельности средствам массовой информации, в том числе, «путем проведения пресс-конференций».

¹² Комментарий к Закону РФ о СМИ. С. 327.

- «не допускать при распространении информации искажения наименований органов и должностных лиц, их имен и фамилий, а также фото- и видеоизображений» (Правительство Нижегородской области);
- «в случае распространения сведений, не соответствующих действительности, опровергнуть их, либо опубликовать ответ в установленном законом порядке по первому требованию» (Правительство Нижегородской области);
- «объективно освещать мероприятия, проводимые в администрации области» (Администрация Иркутской области);
- «сообщать через СМИ достоверные сведения о деятельности Думы, ее постоянных комитетов, депутатов, аппарата» (Дума Калининградской области);
- «соблюдать общепринятые нормы официального поведения» (Дума г. Югорска).

Очевидно, что многие из этих квази-правовых обязанностей продиктованы собственными интересами тех органов, которые аккредитовали журналистов. Однако это не придает подобным нормам даже видимости законности. Так, обязанность распространить опровержение касается вовсе не любых не соответствующих действительности сведений, а только тех, которые порочат честь, достоинство или деловую репутацию лица (ст. 43 Закона о СМИ, ст. 152 ГК РФ). Что касается обязанности журналиста «объективно» освещать деятельность аккредитовавшего его органа, то неминуемо возникает проблема субъективизма при оценке «объективности освещения». Именно поэтому Закон о СМИ (ст. 49) говорит об обязанности журналиста проверять не объективность, а «достоверность сообщаемой им информации» и при определенных условиях (ст. 57) освобождает журналиста и редакцию от ответственности за распространение не соответствующих действительности сведений.

Вопрос об объективности или тенденциозности освещения вполне может быть поставлен, но только в плане соблюдения норм профессиональной этики, которое, в свою очередь, контролируется не государством, а органами саморегулирования¹³. Как отмечает известный американский исследователь Монро Э. Прайс, «саморегулирование выступает эффективной альтернативой в ситуации, когда очевидна потребность общества в урегулировании определенных отношений, однако власти по юридическим или бюрократическим причинам не могут адекватно удовлетворить эту потребность и создать необходимый правовой режим. Учитывая «деликатный» характер всех вопросов, касающихся СМИ, и их связь с

¹³ См., напр.: Профессиональная этика журналистов. Т. 1: Документы и справочные материалы. – М.: Фонд защиты гласности, Галерея, 1999; Актуальные проблемы саморегулирования СМИ / под ред. Г.В. Винокурова, А.Г.Рихтера, В.В. Чернышова. – М.: Институт проблем информационного права, 2005; Федотов М.А. Саморегулирование в сфере СМИ: альтернатива суду и цензуре. – М.: ГУ-ВШЭ, Элиткомстар, 2007 и т.д.

демократическими процессами, такая мотивация для саморегулирования выглядит наиболее убедительной»¹⁴.

Откровенно незаконным является возложение на аккредитованного журналиста обязанности сообщать те или иные сведения о деятельности аккредитовавшего его органа. Как отмечается экспертами, «требование распространения какой-либо информации, согласно ст. 58 Закона о СМИ, является ущемлением свободы массовой информации посредством вмешательства в деятельность редакции и нарушения ее профессиональной самостоятельности, а также принуждения журналиста к распространению информации, поэтому оно не может быть законным основанием для лишения аккредитации»¹⁵.

Можно было бы не обращать особого внимания на псевдо-правовые обязанности аккредитованных журналистов, если бы не тот факт, что нарушение правил аккредитации является одним из двух (перечисленных в ч. 5 ст. 48 Закона о СМИ) оснований для лишения аккредитации. Другое основание – если журналистом или редакцией «распространены не соответствующие действительности сведения, порочащие честь и достоинство организации, аккредитовавшей журналиста, что подтверждено вступившим в законную силу решением суда».

Очень часто в правилах аккредитации можно встретить дополнительные основания лишения аккредитации. Согласно ставропольскому Положению основаниями лишения аккредитации могут быть: «неоднократное игнорирование журналистом, имеющим постоянную аккредитацию, участия в мероприятиях, о которых письменно сообщалось редакции, от которой он аккредитован»; «нарушение журналистом в ходе проведения мероприятия, на котором он присутствует, общественного порядка, выразившееся в неуважении» к тем или иным должностным лицам; «неоднократная утрата аккредитационного удостоверения».

Кроме того, в этом документе «чуть-чуть» подкорректирована норма ст. 48 Закона о СМИ. Согласно ставропольскому Положению журналист может быть лишен аккредитации не только в случае опорочения аккредитовавшей его организации, но и губернатора, членов Правительства, руководителей органов исполнительной власти края и «руководителей структурных подразделений аппарата Правительства Ставропольского края». Однако подобное расширение перечня оснований лишения аккредитации является совершенно незаконным, так как деловая репутация юридического лица далеко не тождественна чести и достоинству ее работников¹⁶. В обоснование такого вывода сошлемся на два решения высших судов России.

¹⁴ Прайс М. Масс-медиа и государственный суверенитет. – М.: Институт проблем информационного права, 2004. С. 124.

¹⁵ Журналист в поисках информации. Сборник материалов для работников СМИ и будущих журналистов / под ред. А.К.Симонова. – М.: Галерея, 2000. С. 36.

¹⁶ Как это ни удивительно, в науке встречается и противоположная позиция. Так, П.А.Астахов не усматривает ничего предосудительного в Правилах аккредитации журналистов на освещение деятельности Федеральной службы исполнения наказаний,

Ситуация

Обратимся к Постановлению Конституционного Суда РФ от 31.07.1995г. по делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики» и ряда других актов. Предметом рассмотрения было и Постановление Правительства РФ от 9 декабря 1994 года № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа».

Данный правительственный документ содержал специальное положение (абз. 2 п. 6), предписывавшее Временному информационному центру при Госкомпечати РФ немедленно лишать аккредитации журналистов, работающих в зоне вооруженного конфликта, за передачу недостоверной информации, пропаганду национальной или религиозной неприязни. В своем Постановлении Конституционный Суд отметил, что Закон о СМИ (ч. 5 ст. 48) дает исчерпывающий перечень оснований для лишения журналистов аккредитации. Следовательно, упомянутая норма подзаконного акта как вводящая новые, не предусмотренные Законом основания и порядок лишения журналистов аккредитации, «противоречит статье 29 (части 4 и 5), закрепляющей право на свободу информации, статье 46, гарантирующей судебную защиту прав и свобод, а также статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации».

Важным прецедентом является также решение Верховного Суда Российской Федерации по жалобе ЗАО «Общественное российское телевидение» и группы его журналистов на Постановление Государственной Думы № 1182-II ГД от 5 марта 1997 года о приостановлении их аккредитации на один месяц. Постановление нижней палаты ставило телекомпании ОРТ в вину, что «любая серьезная, волнующая население тема, обсуждаемая в Государственной Думе... либо не освещается Общественным телевидением России, либо искажается до неузнаваемости...вырываются отдельные фразы из выступлений депутатов Государственной Думы и подаются часто с необъективными комментариями, извращающими саму суть высказывания. Это делается с единственной целью – дискредитировать депутатов Государственной Думы и Государственную Думу в целом».

утвержденных Приказом ФСИН России от 29.02.2008 г. № 128, где распространение журналистом или редакцией сведений, порочащих честь и достоинство служащих и работников ФСИН, рассматривается как законное основание для лишения аккредитации. См.: Астахов П.А. Справочник журналиста и руководителя средства массовой информации (учредителя, издателя, главного редактора). Все юридические аспекты деятельности. – М.: Эксмо, 2008. С. 35.

Верховный Суд Российской Федерации признал обжалуемое Постановление недействительным, положив в обоснование своего решения следующие аргументы:

Во-первых, институт аккредитации является для журналистов одним из законных способов реализации конституционного права свободно искать и получать информацию в целях дальнейшего производства и распространения массовой информации.

Во-вторых, принятое Государственной Думой Постановление ограничивает права аккредитованных журналистов, дополнительно предусмотренные ст. 48 Закона о СМИ и отсутствующие у неаккредитованных журналистов.

В-третьих, Постановление нарушает права и интересы ЗАО ОРТ, поскольку ограничения прав аккредитованных журналистов ОРТ объективно приводят к нарушению его прав и интересов по производству и распространению массовой информации.

В-четвертых, Суд отверг ссылку ответчика на то, что Положением об аккредитации журналистов СМИ при Государственной Думе предусмотрено приостановление аккредитации в случае нарушения им требований Положения, а также в случае возбуждения в отношении него уголовного или гражданского дела по факту распространения сведений, порочащих честь и достоинство депутата. Суд указал, что «в соответствии со статьей 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина (в рассматриваемом судом случае – права и свободы журналистов ОРТ по поиску и получению информации на изложенных в статье 48 Закона РФ «О средствах массовой информации» условиях, как аккредитованных корреспондентов) могут быть ограничены лишь федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Применимым законом в данном случае является Закон о СМИ, который не содержит такого ограничения как приостановление аккредитации. Следовательно, соответствующая норма Положения об аккредитации противоречит федеральным законам и не подлежит применению при разрешении спора в суде. По этому основанию (отсутствие в федеральном законе приостановления аккредитации журналистов как меры ограничения их прав) Суд признал Постановление Государственной Думы незаконным и неправомерно ограничивающим права аккредитованных журналистов¹⁷.

Анализ правил аккредитации позволяет увидеть не только противоречия с законодательством, но также некоторые пробелы и логические нестыковки. Например, если правила аккредитации при законодательном органе устанавливают 30-дневный срок для принятия решения об аккредитации, то

¹⁷ См. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 25 марта 1997 года № ГКПИ 97-132.

логично предусмотреть, что прием заявок начинается не позднее, чем за 31 день до открытия первой сессии законодательного органа нового созыва. Логично, чтобы такая аккредитация была действительна весь срок legislatury соответствующего органа, а не нуждалась в продлении, скажем, ежегодно (так предусмотрено калининградским Положением). На практике подобная процедура может использоваться для косвенного давления на СМИ.

Закон о СМИ (ст. 61) допускает возможность судебного рассмотрения споров, связанных с аккредитацией. Возможно обжалование, во-первых, отказа в аккредитации, во-вторых, лишение аккредитации, в-третьих, нарушение прав аккредитованного журналиста. Отказ в аккредитации может быть обжалован на том основании, что – с точки зрения редакции – действующие в данном государственном органе правила аккредитации нарушают закон либо неправильно применяются¹⁸. При рассмотрении споров о лишении аккредитации под предлогом нарушения правил аккредитации, принципиально важно проверить сами примененные правила на их соответствие требованиям федерального законодательства о СМИ.

Споры о нарушении прав аккредитованного журналиста могут быть весьма разнообразны, поскольку бюрократическая практика постоянно творит все новые и новые формы ущемления прав журналистов на доступ к информации. Например, аккредитованный журналист вправе обратиться в суд, если его не допустили на заседание или совещание, проводимое аккредитовавшим его органом. В этом случае суд обязан, помимо прочего, проверить законность принятия решения о проведении закрытого мероприятия.

Ситуация

15 октября 2008 г. редакция независимой газеты «Псковская колокольня» обратилась в Государственное управление по информационной политике и связям с общественностью с заявлением об аккредитации своих журналистов при Администрации Псковской области. Спустя неделю областная Администрация внесла изменения в Правила аккредитации, действующие с 2005 г., ограничив число редакций, которые могут получить аккредитацию, двадцатью местными СМИ. Ввиду того, что 20 редакций уже имели аккредитацию, Управление отказало в аккредитации газете "Псковская колокольня". Редакция обжаловала отказ в Псковском городском суде, но смогла отстоять свои права только в кассационной коллегии областного суда, которая в своем определении от 24.02.2009 г. указала: «Оснований для отказа в аккредитации в связи с подачей заявления с нарушением установленной квоты не имелось, так как на день подачи

¹⁸ Например, волгоградский журналист И. Рувинский три года судился с местным УВД, отказавшим ему в аккредитации, «потому что, по мнению милицевских чинов, он давал необъективную информацию о работе милиции». См.: Российская журналистика: свобода доступа к информации. – М.: Комиссия по свободе доступа к информации, 1996. С. 40.

заявления об аккредитации журналистов такая квота установлена не была»¹⁹.

В то же время следует признать, что недостатки правоприменительной практики не в последнюю очередь предопределены недостаточной четкостью формулировок ст. 48 Закона о СМИ. Сам механизм аккредитации в законодательной формуле оказался перевернутым: редакция подает заявку, а организация аккредитует. Данная формула опирается на ошибочное толкование слова «аккредитация», которое означает уполномочие на представительство интересов (от латинского *accreditivus* – доверительный). За редакциями СМИ должно признаваться право аккредитовать, т.е. уполномочить своих сотрудников (штатных или внештатных) представлять их интересы при той или иной организации, у которой, в свою очередь, есть обязанность признать их полномочия при соблюдении установленных условий аккредитации.

С учетом всех этих замечаний представляется целесообразным пересмотреть статью 48 Закона о СМИ, придав ей следующую редакцию:

«Редакция вправе обращаться в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные организации с просьбой об аккредитации при них своих журналистов.

Органы и организации, к которым обращены просьбы об аккредитации, обязаны аккредитовать заявленных журналистов при условии соблюдения правил аккредитации, установленных этими органами и организациями. Предоставление аккредитации не должно ставиться в зависимость от уступок со стороны журналиста, которые привели бы к ограничению его прав и свобод.

Аккредитовавшие журналистов органы и организации обязаны предварительно извещать их о заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, представляющих общественный интерес, обеспечивать стенограммами, протоколами и иными документами, создавать благоприятные условия для производства записи и передачи информации, оказывать содействие в организации индивидуальных встреч и бесед с должностными лицами.

Аккредитованный журналист имеет право присутствовать на заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, проводимых аккредитовавшими его органами и организациями и представляющих общественный интерес, за исключением случаев, когда приняты решения о проведении закрытого мероприятия. Аккредитованные журналисты обязаны уважать правила внутреннего распорядка, установленные в аккредитовавших их органах и организациях, и не создавать помех их деятельности.

Журналист может быть лишен аккредитации, если им или редакцией нарушены установленные правила аккредитации либо распространены не соответствующие действительности сведения, порочащие деловую

¹⁹ См.: http://densuda.ru/2009/03/06/akkreditaciya_kassaciya_opredelenie/#more-703

репутацию организации, аккредитовавшей журналиста, что подтверждено вступившим в законную силу судебным актом.

Правила аккредитации могут содержать обоснованные нормативы (квоты), определяющие количество журналистов, аккредитуемых от одной редакции. Установление таких нормативов должно осуществляться на основе принципов открытости, разумности, равенства и справедливости, чтобы обеспечить реализацию права граждан на получение общественно значимых сведений через максимально широкий круг средств массовой информации. Правила аккредитации не могут содержать каких-либо дополнительных требований к аккредитуемым журналистам помимо вытекающих из положений настоящего Закона».

Право журналистов на доступ к информации

Журналист является главным функциональным звеном массово-информационной инфраструктуры. Его задача – это сбор и осмысление циркулирующей в обществе информации, чтобы сделать свое знание и понимание достоянием аудитории СМИ. Право журналиста на доступ к информации включает не только принадлежащее каждому конституционное право на информацию, но и сугубо профессиональное, социально-ролевое преимущественное право на доступ к информации, при реализации которого журналист выступает как лицо, защищающее не индивидуальные, а публичные интересы.

Журналист как особое правовое состояние.

Существование специфических прав и обязанностей предполагает ясно очерченные границы правового состояния, наличие которого является юридическим фактом, порождающим их возникновение. Согласно Закону о СМИ существуют: а) правовое состояние журналиста; б) правовое состояние лица, приравненного к журналисту. Журналистом признается лицо, занимающееся «редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для редакции зарегистрированного средства массовой информации, связанное с ней трудовыми или иными договорными отношениями либо занимающееся такой деятельностью по ее уполномочию» (ст. 2). В этом определении соединены три компонента: функции журналиста, наличие обязательной регистрации СМИ, характер правовых отношений между журналистом и редакцией.

Лицами, *приравненными к журналистам*, признаются:

- штатные сотрудники редакций, занимающиеся редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для многотиражных газет и других СМИ, продукция которых распространяется исключительно в пределах одной организации;
- авторы, не связанные с редакцией СМИ трудовыми или иными договорными отношениями, но признаваемые ею своими внештатными авторами или корреспондентами при выполнении ими поручений редакции.

В случае с многотиражными газетами совпадает лишь первый компонент – функции журналиста. Второй компонент отсутствует ввиду

того, что многие подобные СМИ имеют тираж менее 1 тыс. экземпляров или в силу других причин освобождены от обязательной регистрации (ст. 12 Закона о СМИ). Что касается третьего компонента, то, как показывает практика, в отношении сотрудников многотиражных газет могут использоваться самые разнообразные и порой неожиданные формы оформления трудовых отношений. Такие лица зачастую официально числятся не сотрудниками редакции (так как такое структурное подразделение вообще не существует), а работниками, например, отдела кадров, пресс-службы, секретариата руководителя организации. Решение законодателя приравнять сотрудников многотиражек к журналистам должно, в принципе, обеспечить им не только необходимую независимость, но и профессиональные преимущества при получении доступа к информации.

В отношении журналистов-внештатников Закон избирает иной подход. Во-первых, распространение статуса журналиста связывается с юридическим фактом признания их редакцией своими внештатными авторами или корреспондентами. Во-вторых, срок их правового состояния ограничивается периодом выполнения поручений редакции. Если толковать данную формулу буквально, то она распространяется на внештатных корреспондентов многотиражных газет и других освобожденных от регистрации СМИ. Однако фактически такое толкование будет необоснованно расширительным.

Свобода информации в системе прав и обязанностей журналиста.

Право искать, получать и распространять информацию столь же необходимо журналисту, как хирургу – право резать человека скальпелем. Законодательное закрепление это право получило только в главе V Закона СССР о печати, в большей степени провозглашавшей, чем гарантировавшей права и обязанности журналиста. В действующем Законе о СМИ достаточно подробно закреплены права и обязанности журналиста:

- *связанные с поиском, сбором и получением информации;*
- *связанные с распространением информации;*
- *связанные с производством и выпуском средства массовой информации.*

Все эти права и обязанности прямо и непосредственно сопряжены со свободой информации, которая характеризует как высокий уровень доступа к информации и ее источникам, так и оптимальные пределы ее производства и распространения. Поэтому мы не можем согласиться с проф. А.Г. Рихтером, который вычленяет из всего многообразия прав и обязанностей журналиста и увязывает со свободой информации только «обязанность сохранения в тайне источника информации» и «право журналиста, которому соответствует схожая обязанность, – соблюдение достоверности информации»²⁰.

В то же время современная парадигма свободы информации складывается далеко не только из отсутствия цензуры и возможности каждого получать и распространять информацию вне зависимости от

²⁰ Рихтер А.Г. Правовые основы журналистики: Учебник. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2002. С. 91-94.

государственных границ. По мнению проф. К. Норденстренга (Финляндия), новые подходы требуют, во-первых, наличия права граждан на информацию, во-вторых, плюрализма в общественных отношениях и, в-третьих, ответственности средств массовой информации²¹. Подобное представление об изменении парадигмы свободы информации ныне достаточно распространено среди специалистов по теории массовых коммуникационных процессов.

Придерживаясь предложенной выше классификации, к *первой* группе прав и обязанностей журналиста следует отнести:

- право искать, запрашивать и получать информацию (п. 1 ч. 1 ст. 47 Закона о СМИ);
- право посещать органы государственной власти и местного самоуправления, государственные и муниципальные организации и учреждения, унитарные предприятия, органы общественных объединений либо их пресс-службы (п. 2 ч. 1 ст. 47);
- право быть принятым должностными лицами в связи с запросом информации (п. 3 ч. 1 ст. 47);
- право получать доступ к документам и материалам, за исключением их фрагментов, содержащих сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну (п. 4 ч. 1 ст. 47);
- право копировать документы и материалы при условии соблюдения авторских и других исключительных прав (интеллектуальной собственности) (п. 5 ч. 1 ст. 47);
- право производить записи, в том числе с использованием средств аудио- и видеотехники, кино- и фотосъемки, за исключением случаев, когда это запрещено законом (п. 6 ч. 1 ст. 47);
- право посещать специально охраняемые места стихийных бедствий, аварий и катастроф, массовых беспорядков и массовых скоплений граждан, а также местности, в которых объявлено чрезвычайное положение; присутствовать на митингах и демонстрациях (п. 7 ч. 1 ст. 47);
- право проверять достоверность сообщаемой ему информации (п. 8 ч. 1 ст. 47);
- обязанность удовлетворять просьбы лиц, предоставивших информацию, об указании на ее источник, а также об авторизации цитируемого высказывания, если оно оглашается впервые (п. 3 ч. 1 ст. 49);
- сохранять конфиденциальность информации и (или) ее источника (п. 4 ч. 1 ст. 49);
- при получении информации от граждан и должностных лиц ставить их в известность о проведении аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки (п. 6 ч. 1 ст. 49);

²¹ Саморегулирование журналистского сообщества. Опыт. Проблемы. Перспективы становления в России. – М.: Фонд защиты гласности, Галерея, 2004. С. 14-15.

• предъявлять при осуществлении профессиональной деятельности по первому требованию редакционное удостоверение или иной документ, удостоверяющий личность и полномочия журналиста (п. 9 ч. 1 ст. 49).

Ко *второй* группе относятся права и обязанности, которые реализуются в процессе передачи информации от журналиста к аудитории СМИ:

- право распространять информацию (п. 1 ч. 1 ст. 47 Закона о СМИ);
- право публиковать, оглашать или иным способом воспроизводить документы и материалы при условии соблюдения авторских и других исключительных прав (интеллектуальной собственности) (п. 5 ч. 1 ст. 47);
- право излагать свои личные суждения и оценки в сообщениях и материалах, предназначенных для распространения в СМИ за его подписью (п. 9 ч. 1 ст. 47);
- право снять свою подпись под сообщением или материалом, содержание которого, по его мнению, было искажено в процессе редакционной подготовки, либо запретить или иным образом оговорить условия и характер использования данного сообщения или материала в соответствии с требованиями права интеллектуальной собственности (п. 11 ч. 1 ст. 47);
- право распространять подготовленные им сообщения и материалы за своей подписью, под псевдонимом или без подписи (п. 12 ч. 1 ст. 47);
- обязанность проверять достоверность сообщаемой им информации (п. 2 ч. 1 ст. 49);
- обязанность получать согласие (за исключением случаев, когда это необходимо для защиты общественных интересов) на распространение в средстве массовой информации сведений о личной жизни гражданина от него самого или от его законных представителей (п. 5 ч. 1 ст. 49);
- право распространять сообщения и материалы, подготовленные с использованием скрытой аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки только при наличии условий, перечисленных в ст. 51.

К *третьей* группе относятся права и обязанности, реализуемые внутри редакции, в процессе производства и выпуска СМИ:

- право отказаться от подготовки за своей подписью сообщения или материала, противоречащего его убеждениям (п. 10 ч. 1 ст. 47);
- обязанность соблюдать устав редакции, с которой он состоит в трудовых отношениях (п. 1 ч. 1 ст. 49);
- обязанность ставить в известность главного редактора о возможных исках и предъявлении иных предусмотренных законом требований в связи с распространением подготовленного им сообщения или материала (п. 7 ч. 1 ст. 49);
- обязанность отказаться от данного ему главным редактором или редакцией задания, если оно либо его выполнение связано с нарушением закона (п. 8 ч. 1 ст. 49).

Особо следует указать обязанность журналиста при осуществлении профессиональной деятельности уважать права, законные интересы, честь и

достоинство граждан и организаций (ч. 3 ст. 49), а также право журналиста на защиту его чести, достоинства, здоровья, жизни и имущества как лица, выполняющего общественный долг (ч. 4 ст. 49). Их нельзя однозначно отнести к какой-либо одной из перечисленных групп, поскольку они касаются как получения, так и распространения информации, а также производства и выпуска СМИ.

Правовое положение журналиста определяется не только Законом о СМИ, но также отдельными нормами, содержащимися в различных нормативных актах и касающимися в первую очередь вопросов допуска представителей СМИ к информации. Естественно, что в Законе о СМИ формулируются конкретные специальные правомочия журналистов, вытекающие из конституционного права граждан на информацию, в других нормативных актах – конкретные ограничения этих правомочий, предопределенные особенностями соответствующего предмета регулирования.

Например, закреплённое в ч. 1 ст. 47 Закона о СМИ праву журналиста «искать, запрашивать, получать и распространять информацию» в Федеральном законе от 06.02.1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ст. 30) корреспондирует следующее правило: «В интересах личной безопасности военнослужащих внутренних войск и членов их семей не допускается распространение в публичном выступлении, средствах массовой информации сведений о местах дислокации или о передислокации соединений и воинских частей внутренних войск, а также обеспечивается конфиденциальность сведений о военнослужащих внутренних войск, принимавших участие в пресечении деятельности вооруженных преступников, незаконных вооруженных формирований и иных организованных преступных групп, а также сведений о членах их семей.

Информация о служебно-боевой деятельности соединений, воинских частей (подразделений), военных образовательных учреждений высшего профессионального образования и учреждений внутренних войск может предоставляться только с разрешения командира соответствующего соединения, воинской части (подразделения), начальника военного образовательного учреждения высшего профессионального образования или учреждения внутренних войск в порядке, определяемом министром внутренних дел Российской Федерации».

Спрашивается, как эти нормы Закона о внутренних войсках соотносятся с положениями ст. 1 Закона о СМИ, согласно которым право искать и собирать информацию может быть ограничено только законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации? Очевидно, что Закон о внутренних войсках не входит в систему законодательства о СМИ.

Можно, конечно, попытаться увязать эти нормы, используя ч. 3 ст. 4 Закона о СМИ, где запрещается распространение в СМИ информации, «распространение которой запрещено федеральными законами». Однако нужно учитывать, что данная норма появилась в Законе о СМИ в связи с

принятием Федерального закона от 08.01.1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах». Следовательно, она должна толковаться не расширительно, а ограничительно – применительно только к законам, запрещающим распространение информации о наркотиках. Еще более очевидное противоречие возникает, когда запреты на доступ журналистов к информации закрепляются в подзаконных актах и неформальных практиках.

Нормативные ограничения и неформальные практики

Если проанализировать комплекс правомочий журналиста, производных от конституционного права граждан на информацию, то окажется, что он весьма обширен. В то же время право журналиста на доступ к информации серьезно ограничено, с одной стороны, федеральным законодательством о конфиденциальной информации, а с другой – неформальными практиками сокрытия и фальсификации формально общедоступной информации.

Как следует из результатов социологических исследований, регулярно проводящихся с 1996 г. Комиссией по свободе доступа к информации, ситуация с доступом российских журналистов к информации кардинально не меняется. Из года в год подтверждается закономерность, согласно которой предоставление информации или отказ в ней зависят не от нормативных факторов, а от особенностей участников информационных отношений. Так, журналистам-мужчинам отказывают в информации значительно чаще, чем их коллегам женского пола. Наиболее эффективным способом получения информации, в которой первоначально было отказано, является предложение вознаграждения. Примерно треть опрошенных отмечает, что отказ в предоставлении информации никак не мотивируется. Чуть менее популярны ответы «у нас нет такой информации» и «эти сведения являются секретными». Характерно, что более всего «секретных сведений» оказывается в сфере науки, культуры и образования – почти втрое больше, чем в сфере обороны. Это с полным правом можно характеризовать как «игру в секретность». Впрочем, сопоставление данных за разные годы показывает заметное снижение числа отказов по мотивам засекреченности данных (с 24% в 1997 г. до 11% в 2004.). Правда, общий тренд по части отказов в предоставлении информации имел противоположную направленность, хотя и в пределах статистической погрешности: с 19% в 1997 г. до 23% в 2004 г.²²

Ситуация

В рамках судебного процесса над военным журналистом Григорием Пасько возник вопрос, вправе ли журналист собирать и распространять информацию об аварии российской атомной подводной лодки, в результате которой произошло радиационное заражение окружающей среды? С одной

²² См. Есть ли в России свобода доступа к информации (результаты социологического исследования) // Свобода доступа к информации в России: правовые, организационные, профессиональные проблемы. С. 21–112; Российская журналистика: свобода доступа к информации. С. 46–138;

стороны, такая информация должна быть признана секретной, поскольку содержит сведения «о ядерных энергетических и специальных физических установках оборонного значения» (абз. 4 п. 1 ст. 5 Закона РФ от 21.07.1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»). С другой стороны, она не может быть засекречена, поскольку содержит сведения «о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан» (абз. 2 ст. 7 того же Закона). Наконец, нельзя не учитывать, что сокрытие или искажение информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей, либо для окружающей среды, является уголовно-наказуемым деянием (ст. 237 УК РФ).

Представляется, что в данном случае следует сопоставить формулировки ст. 5 Закона РФ «О государственной тайне», где дан перечень сведений, которые «государственную тайну составляют», и ст. 7 того же Закона, где имеется перечень сведений, которые «не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию». Поскольку все, что не подпадает под действие ст. 5, не является секретным, постольку ст. 7 на эту сферу также не распространяется. Следовательно, при решении вопроса о законности распространения спорных сведений необходимо учитывать изъятия из положений ст. 5, установленные ст. 7. По всем правилам логики мы должны прийти к выводу, что сведения «о ядерных энергетических и специальных физических установках оборонного значения» составляют государственную тайну только постольку, поскольку не содержат информации «о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан». И наоборот – сведения «о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан» не могут быть засекречены, даже если касаются «ядерных энергетических и специальных физических установок оборонного значения».

Сходная проблема в работе журналистов возникает в результате коллизии ст. 7 Закона «О государственной тайне» со ст. 61 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан. С одной стороны, «сведения о состоянии здоровья высших должностных лиц» страны не подлежат засекречиванию, а с другой – составляют врачебную тайну. В соответствии с Основами такая информация может быть предоставлена без согласия гражданина или его законного представителя только:

- в целях обследования и лечения гражданина, не способного из-за своего состояния выразить свою волю;
- при угрозе распространения инфекционных заболеваний, массовых отравлений и поражений;
- по запросу органов дознания и следствия, прокурора и суда в связи с проведением расследования или судебным разбирательством;
- в случае оказания помощи несовершеннолетнему в возрасте до 15 лет для информирования его родителей или законных представителей;

- при наличии оснований, позволяющих полагать, что вред здоровью гражданина причинен в результате противоправных действий.

Отсюда следует, что информация о состоянии здоровья высших должностных лиц хотя и не подлежит засекречиванию, но фактически может предоставляться только с их согласия или с согласия их законных представителей. Истории с избранием тяжело больных Франсуа Миттерана и Бориса Ельцина на второй президентский срок показывают, как легко скрыть от избирателей истинное состояние здоровья кандидатов на первую роль в государстве. Вот почему целесообразно внести поправки в ст. 61 Основ законодательства, предусмотрев, как минимум, обязательность представления сведений о состоянии здоровья высших должностных лиц по запросам редакций средств массовой информации. В противном случае, как показывает опыт, информационный вакуум неминуемо заполняется домыслами и вымыслами.

Использование средства массовой информации для разглашения специально охраняемой законом тайны может быть основанием для направления редакции СМИ предупреждения, а в случае неоднократности – для прекращения деятельности СМИ по решению суда (ст. 16 Закона о СМИ). Естественно, состав правонарушения должен включать объект (специально охраняемая законом тайна), объективную сторону (разглашение), субъект (редактор, журналист, учредитель), субъективную сторону. Если, например, разглашение тайны в СМИ стало результатом умышленных действий постороннего лица, то именно это лицо (при наличии предусмотренных законом условий), а не журналист, опубликовавший информацию, должно быть привлечено к уголовной ответственности.

В то же время *журналист, в принципе, не является субъектом ответственности за разглашение тайны*. Если речь идет, скажем, о врачебной тайне, то, согласно ст. 61 Основ законодательства РФ об охране здоровья населения, ответственность за ее разглашение – дисциплинарную, административную или уголовную – наравне с медицинскими и фармацевтическими работниками несут «лица, которым в установленном законом порядке переданы сведения, составляющие врачебную тайну». Следовательно, если журналист получил сведения, составляющие врачебную тайну, скажем, от родственников пациента или от его соседа по больничной палате, то на него не может быть возложена ответственность за ее разглашение.

Сходная правовая конструкция применена в законодательстве о государственной тайне. Именно допуск к государственной тайне означает, согласно ч. 3 ст. 21 Закона РФ «О государственной тайне», принятие должностными лицами и гражданами на себя «обязательств перед государством по нераспространению доверенных им сведений». Уголовная ответственность за разглашение государственной тайны наступает только в том случае, если она была виновному лицу доверена либо стала известна по службе или работе (ст. 283 УК РФ). Если секретная информация разглашена в публикации СМИ, ответственность должен нести не журналист, а лицо,

предоставившее данную информацию и по службе обязанное сохранять ее в тайне²³. Журналист лишь воспользовался своим профессиональным правом свободно искать, запрашивать, получать и распространять информацию любым законным способом, тогда как лицо, предоставившее ему информацию, не выполнило своих служебных обязанностей.

В этом плане наиболее корректной представляется юридическая конструкция, использованная в ст. 183 УК РФ «Незаконное получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну». Здесь наличие состава преступления зависит либо от способа собирания конфиденциальных сведений (путем похищения документов, подкупа или угроз, а равно иным незаконным способом), либо от факта легального их получения по службе или работе.

Отметим также ст. 13.14. КоАП РФ, которая субъектами разглашения информации с ограниченным доступом признает лиц, получивших доступ к такой информации в связи с исполнением не только служебных, но и «профессиональных обязанностей». По аналогии со ст. 2 Закона РФ «О государственной тайне» формула «получить доступ» означает санкционированное полномочным должностным лицом ознакомление конкретного лица со сведениями, составляющими информацию с ограниченным доступом. Эта статья не распространяется на журналистов, так как среди их обязанностей, перечисленных в ст. 49 Закона о СМИ, есть только одна обязанность по работе с конфиденциальной информацией – сохранять конфиденциальность информации и (или) ее источника. Речь в данном случае идет не о любой конфиденциальной информации, а о той, правовой режим которой определен ст. 41 Закона о СМИ (сведения, предоставленные гражданином с условием сохранения их в тайне; тайна источника информации; сведения, указывающие на личность несовершеннолетнего правонарушителя или потерпевшего).

Наименее удачная формулировка состава правонарушения, связанного с разглашением конфиденциальной информации, использована в ст. 17.13. КоАП РФ, касающейся разглашения сведений о мерах безопасности, примененных в отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа либо в отношении его близких. Здесь законодатель посчитал возможным вообще никак не конкретизировать субъект правонарушения. Получается, что в газетной заметке по поводу обилия спецмашин с «мигалками» уже есть состав административного деликта.

Хотя за разглашение служебной тайны ни уголовной, ни административной ответственности не установлено, однако именно документы с пометкой «для служебного пользования» доставляют журналистам большое количество хлопот. При этом после признания ст. 139 ГК РФ утратившей силу в связи с принятием Четвертой части ГК правовой режим служебной тайны вообще потерял всякую юридическую

²³ Аналогичной позиции придерживаются авторы книги «Журналист в поисках информации». – М.: Галерея, 2000. С. 64.

определенность. Ясно лишь, что понятие служебной тайны не тождественно понятию информации «для служебного пользования», следовательно, сведения с пометкой «ДСП» не могут рассматриваться как специально охраняемая законом тайна, доступ к которой журналистам запрещен в силу п. 4 ст. 47 Закона о СМИ. Ситуация осложняется тем, что лиц, наделенных правом вводить ограничения ДСП, определяют руководители федеральных органов исполнительной власти. Публикация перечней сведений, попавших под ограничение доступа, также не предполагается. В результате должностные лица, наделенные правом ставить пометку ДСП, получают широкое поле для административного усмотрения. Это таит в себе опасность фактического сокрытия от общественности несекретной информации.

Например, очевидно, что проекты несекретных нормативных актов также не должны быть секретными. Однако нет правовых оснований, препятствующих отнесению их к документам ДСП, тем более что именно случаи утечки в СМИ информации о готовящихся решениях воспринимаются особенно болезненно. Впрочем, в процессе подготовки законопроектов иногда возникают такие документы, которые ни при каких обстоятельствах не отнесешь к охраняемым каким-либо законом тайне, поскольку сами они, мягко говоря, не вписываются в требования законодательства.

Примером может служить приведенная ниже рукописная записка, поступившая по факсу в Минкультуры России из Минэкономразвития России в связи с подготовкой официального правительственного отзыва на проект федерального закона № 116219-4 «О гарантиях предоставления информации о решениях государственных органов, органов местного самоуправления» (данный законопроект был внесен депутатами Государственной Думы В.А.Рыжковым, И.Н.Морозовым, С.А.Насташевским и В.И.Черепковым 30 ноября 2004 г.). Дело в том, что согласно поручению Аппарата Правительства № П44-27277 от 21.12.2004 г. именно Минэкономразвития России было поручено собрать отзывы на данный законопроект от других министерств и ведомств (Минкультуры, Минсвязи, Минфина, Минюста и ФСБ)). Записка госпожи О.А.Аверьяновой явилась ответом на положительный отзыв, подписанный заместителем Министра Минкультуры Л.Н.Надиловым (письмо № 2058-01-40 от 21.12.2004). Разумеется, в ответ на записку из Минэкономразвития в Минкультуры был подготовлен новый отзыв, прямо противоположного содержания. В конечном итоге, Правительство направило в Госдуму официальный отзыв о том, что «Правительство Российской Федерации не поддерживает представленный законопроект». Примечательно, что всего несколько месяцев спустя, а именно в октябре 2005 г. по заказу Минэкономразвития появился на свет документ под названием «Обеспечение доступа граждан к информации государства. Концепция. Версия 1.0.»,²⁴ а еще через некоторое время – проект соответствующего федерального закона. Полагаю, вся эта история еще ждет своего пристального исследования.

²⁴ www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib/mert/resources/3509f300478c642296f9df106d551e0d/oznakomitsya.doc

От
(Министерства
России)

Боргомович проект официального
отзыва правительства
Росс Федерации, не поддерживаю-
щий проект фед. закона
О гарантии предоставления
информации о решении
гос. органов, органов, местного
самоуправления?

по договоренности просим
направить отрицательное
заключение по данному зако-
нопроекту.

копировать, телефакс
Аверьянова Олегу
248-85-61.

Александрович
Ю. В. ?

Александрович

Практика произвольного установления «канцелярской тайны», позволяющая скрывать от общественности злоупотребления властей, существует в нашей стране уже не первый век. Описывая Россию первой половины XIX столетия, Д.И. Иловайский писал: «Главное же зло, которым

страдала общественная жизнь и которое подрывало народное благосостояние, был недостаток добросовестности, или, другими словами, малое развитие чувства законности – наследие старых времен, поддерживаемое поверхностным просвещением и другими историческими обстоятельствами (например, издавна развившимся обычаем «канцелярской тайны»). Это зло проникло всюду: в торговлю, промыслы, суды, школы и в самую литературу. Могущественное средство против подобного зла – печатная гласность – допущено в позднейшее время; она должна способствовать более правильному развитию общественного мнения»²⁵.

Подчеркнем, что упомянутые российские законы, включая Гражданский кодекс, в вопросах охраны тайн не делают различия между журналистом и любым другим гражданином, между редакцией СМИ и любым другим юридическим лицом. Однако Закон о СМИ построен по иной схеме – он делает такие различия, предоставляет журналистам и организациям СМИ определенные «относительные привилегии», устанавливает случаи их освобождения от ответственности. В связи с этим возникает вопрос – каким образом сопрягаются Закон о СМИ и кодексы в доктрине и на практике. Очевидно, что приоритет Гражданского кодекса над другими законами касается исключительно отношений, регулируемых гражданским законодательством и исчерпывающим образом перечисленных в ст. 2 ГК РФ. Иное решение означало бы неоправданную экспансию частноправовых регуляторов в сферу публичного права. Кроме того, необходимо учитывать один из основополагающих общеправовых принципов: *lex specialis derogat lex generalis* («специальный закон вытесняет общий»).

Особого внимания заслуживает вопрос о соотношении права журналиста проверять достоверность сообщаемой ему информации (п. 8 ч. 1 ст. 47 Закона о СМИ) и его обязанности проверять достоверность сообщаемой им информации (п. 2 ч. 1 ст. 49). Рассматривая журналиста как посредника в реализации права гражданина на получение информации, легко понять его место в следующей цепочке «факт – источник информации – журналист – аудитория». Когда журналист является непосредственным очевидцем события, он обязан точно и добросовестно передать аудитории то, что он сам видел и слышал. Именно так говорится в Декларации принципов поведения журналистов, утвержденной Международной федерацией журналистов (МФЖ): «Освещая события, журналист обязан оперировать только фактами, которые установлены лично им». Следовательно, журналист обязан проверить, насколько достоверно в его сообщении будет изложено то, чему он сам был свидетель.

В большинстве случаев журналист не является непосредственным очевидцем событий и получает необходимые ему сведения от того или иного должностного лица либо от другого источника информации. Журналист имеет право проверить достоверность того, что сообщил ему источник. Например, должностное лицо прислало ответ на запрос информации.

²⁵ Иловайский Д.И. Очерки отечественной истории. – М.: Мысль. 1995. С. 452.

Журналист вправе не поверить тому, что содержится в ответе, и проверить, насколько он соответствует действительности. Это его право, но не обязанность.

Проверка достоверности информации становится обязанностью только, если журналист сообщает аудитории то, что стало ему известно от источника, не указывая при этом сам источник. Он как бы берет на себя роль очевидца, хотя таковым не является, и как очевидец обязан отвечать за достоверность сообщаемой им информации. В пункте 2 части первой статьи 49 Закона о СМИ целесообразно уточнить, что журналист обязан проверять достоверность только той информации, которая распространяется от его имени или от имени редакции. Это будет точнее соответствовать правилам ст. 57 Закона о СМИ, освобождающим журналиста от ответственности за распространение не соответствующих действительности порочащих сведений, например, содержащихся в ответе на запрос информации, т.е. когда источник известен. При этом нужно принять во внимание, что *Закон о СМИ допускает запрос информации как в устной, так и в письменной форме.* Это означает, что устное обращение журналиста, скажем, к мэру или министру с просьбой дать интервью есть ни что иное, как запрос информации в устной форме. Следовательно, ответы интервьюируемого на вопросы журналиста следует рассматривать как ответ на запрос информации.

Запрос информации – далеко не единственное средство ее поиска и получения. Часть первая статьи 47 Закона о СМИ гарантирует журналисту право посещать государственные органы и организации, предприятия и учреждения, органы общественных объединений либо их пресс-службы. Сконструированная таким образом норма предоставляет возможность организациям, не заинтересованным в посещениях работниками СМИ, ограничиться допуском журналиста в пресс-службу. Если таковая отсутствует, то по смыслу Закона организация становится открытой для посещений представителями СМИ.

В связи с запросом информации журналист имеет право быть принятым должностными лицами, получать доступ к документам и материалам, копировать и публиковать их, производить записи. На практике, однако, нередки случаи, когда должностные лица пытаются ограничить допуск журналистов. Для этого используются самые разные способы: от исключения из списка до изъятия пропуска и удаления из зала. Различаются и объяснения: от ссылки на неполадки в компьютере до прямых обвинений в подрывной деятельности. Согласно практике Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ, отказ должностного лица дать дополнительную информацию ограничивает права граждан; включение журналиста в список лиц, для которых ограничен допуск в здание, занимаемое органом власти, противоречит принципам информационной открытости; действия должностного лица, выражающиеся в отказе журналистам в доступе к информации и нарушении их профессиональных

прав, являются ущемлением свободы массовой информации, влекущим дисциплинарную ответственность²⁶.

Что касается права производить видеозапись или фотосъемку, то его осуществление нередко требует отменного личного мужества. Сообщения о случаях нарушения этого установленного Законом о СМИ права журналиста напоминают криминальные сводки, где в качестве нападающих неизменно фигурируют либо военные, либо сотрудники органов внутренних дел, либо работники охранных структур. Беззаконие обычно сопровождается изъятием и размагничиванием аудио- и видеозаписей, засвечиванием фотопленки, повреждением аппаратуры, нанесением телесных повреждений. *Во всех подобных случаях налицо уголовно наказуемое деяние, ответственность за которое должна наступать на основании ст. 144 УК РФ, карающей за воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов.* Правда, пока виновные привлекаются к ответственности крайне редко. В лучшем случае журналисты могут рассчитывать на письмо с извинениями и обещанием наказать виновных в дисциплинарном порядке.

Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов можно усмотреть и в установлении не основанных на праве ограничений на контакты представителей прессы с источниками информации. Однако законодательство об основах государственной и муниципальной службы прямо запрещает служащему «разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей», а также «допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности» (ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; аналогичные нормы установлены Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Чтобы разрешить это противоречие, необходимо учесть, что оба упомянутых закона провозглашают приоритет и непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина в качестве одного из принципов организации государственной и муниципальной службы (п. 1 ст. 4 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и п. 1 ст. 4 Федерального закона «О муниципальной службе в

²⁶ Судебная палата по информационным спорам. Нормативные акты. Комментарии. Обзор практики. — М. .

Российской Федерации»). Законодательство четко определяет механизм разрешения возможной коллизии – установление ограничений на контакты служащих с журналистами возможно лишь:

- в специальном нормативном акте, определяющем порядок работы со служебной информацией;
- только постольку, поскольку это необходимо во избежание использования служебной информации в неслужебных целях;
- с учетом приоритета и непосредственного действия права граждан на информацию и свободы массовой информации;
- если такой нормативный акт затрагивает реализацию прав и свобод человека и гражданина, он может вступить в силу лишь после его официальной регистрации в установленном порядке и опубликования для всеобщего сведения.

Несоблюдение хотя бы одного из этих условий дает основание для постановки вопроса о наличии состава правонарушения.

Следует подчеркнуть, что информация о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, которой располагают чиновники в силу своего служебного положения, всегда воспринимается ими как имеющая политическое значение. Исследователи отмечают, что «средства массовой информации давно вовлечены в политические отношения, они становятся участниками противоборства сил между различными органами власти, между наделенными чиновничьей и экономической властью персоналиями и пр. И распространение информации о деятельности органа власти не осуществляется вне этих политических отношений и конфликтов. Информация, исходящая из органа власти, воспринимается СМИ как политическая, и, как следствие, меняет свой характер и свойства: из социально значимой информации о деятельности органов власти становится политической информацией. Как следствие, с ней и обходятся уже как с политической информацией: размещают или не размещают в СМИ, искажают или не искажают в зависимости от ситуации»²⁷.

Следует признать, что ограничение доступа журналистов к информации является довольно распространенным явлением. В большинстве случаев речь идет об ограничении права на посещение организаций или о необоснованном отказе в предоставлении запрашиваемой информации, необоснованном запрете на производство записей, отказе в допуске на пресс-конференции. Попытки легализации подобной практики порой приводят к появлению уникальных по своей неконституционности документов.

Как отмечал проф. А.Б. Венгеров, «когда в целом общественно-служебная роль журналистов изменилась – они стали носителями

²⁷ Национальный доклад о доступе к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации. Социальная практика реализации права на доступ к информации о деятельности органов власти Российской Федерации. Отчет по результатам анализа интервью с сотрудниками органов власти. – СПб.: Институт развития свободы информации, 2008. С. 32.

демократического начала новой России, массовые нападки на них различных властных, административных структур за критические выступления стали настоящим социальным бедствием, попыткой «заткнуть глотку» гласности, формой финансовой расправы, удушения»²⁸. Однако, несмотря на все препоны, «достоверная информация все равно пробивает себе дорогу к гражданам, но при этом сопровождается ненужной сенсационностью, недоверием к официальным информационным источникам и сообщениям, иными политическими издержками... Информация опаздывает, замалчивается, что порождает различные слухи и домыслы. Средства массовой информации вынуждены искать и получать информацию из недостоверных источников. Положение с доступом к информации... требует принятия ряда законодательных, политических, организационных мер»²⁹.

В отсутствие этих мер журналисты, естественно, всевозможными способами преодолевают воздвигнутые перед ними барьеры, вплоть до подкупа должностных лиц и откровенной покупки информации. Уместно напомнить, что, по мнению ПАСЕ, «в журналистике цель не оправдывает средства, поэтому информация должна добываться законными путями в соответствии с требованиями этики»³⁰.

Право журналистов на доступ к судебной информации

Общие правила поиска, получения и распространения журналистом информации несколько видоизменяются применительно к освещению судебной деятельности, что предопределено, прежде всего, необходимостью обеспечить презумпцию невиновности, независимость судей, охрану чести, достоинства и деловой репутации граждан.

С одной стороны, журналисты вправе присутствовать на любых судебных процессах, поскольку согласно ч. 1 ст. 123 Конституции РФ и ст. 241 УПК РФ разбирательство дел во всех судах открытое, за исключением предусмотренных процессуальным законодательством случаев. С другой, действующее процессуальное законодательство практически не упоминает представителей СМИ и не относит их к числу лиц, наделенных правом знакомиться с материалами дела. В результате образуется *пробел в правовом регулировании, восполняемый в основном усмотрением правоприменителя, в данном случае – судьи, которое колеблется в очень широких пределах.*

Многочисленность случаев, когда журналистам запрещают пользоваться блокнотами и диктофонами, удаляют из зала, отбирают фотоаппаратуру при входе в зал суда, свидетельствует о наличии серьезного и взаимного непонимания судьями и представителями СМИ социальных ролей друг друга. Явное отчуждение между этими профессиональными группами довелось зафиксировать в эмпирическом исследовании еще в 1986 г. Тогда (на заре перестройки) проведенный среди судей и журналистов опрос

²⁸ Судебная палата по информационным спорам при Президенте Российской Федерации: 1994–1996. Нормативные акты. Практика. Комментарии / под ред. д.ю.н., проф. А.Б. Венгерова. – М.: Право и закон, 1997. С. 10.

²⁹ Там же. С. 379.

³⁰ Резолюция ПАСЕ 1003 (1993) о журналистской этике. // Профессиональная этика журналиста: Документы и справочные материалы. – М.: «Медия», 2004. С. 334–341.

показал, что только 46% судей признавали за представителями СМИ право присутствовать в зале суда наравне с другими гражданами, распространяя на них принцип открытости судопроизводства; 57% – право делать записи в блокноте; 15% – право вести магнитофонную запись. В то же время 52% судей были готовы допустить журналиста к судебным досье, хотя ст. 30 ГПК РСФСР и ст. 236 УПК РСФСР признавали такое право только за лицами, участвующими в деле. Видимо, присутствие журналиста в зале суда, да еще с включенным диктофоном раздражало судью гораздо сильнее, чем ознакомление представителя СМИ с материалами дела. На практике судьи и сегодня нередко разрешают работникам прессы изучать материалы дела еще до завершения процесса.

Особые чувства у судей вызывает вопрос о журналистских расследованиях, которые могут вестись в СМИ независимо от предварительного следствия и судебного разбирательства. В 1986 г. подавляющее большинство судей (88%) категорически возражали против признания за журналистами подобного права. Более того, 76% требовали от журналистов заранее информировать их о характере готовящейся публикации, а 71% рассматривали выступления СМИ с негативной оценкой деятельности суда как подрыв правосудия³¹. В то же время необходимость журналистских публикаций с аргументированной и точной критикой в адрес судебных органов доказана социальной практикой, явившей множество примеров исправления судебных ошибок в результате вмешательства СМИ. Другое дело, как обеспечить эту точность и аргументированность, как отграничить независимый комментарий от целенаправленного давления на суд.

Ситуация

В этом плане показательно решение Общественной коллегии по жалобам на прессу³² № 9 от 09.11.2006 г. «О жалобе В.П. Егорушкиной на редакцию «Российской газеты» по поводу публикации статьи «Приговор со связями». Заявительница утверждала, что статья «Приговор со связями» (опубликована 11.10.2005 г.) «содержит в себе неаргументированные доводы, искаженные и непроверенные должным образом сведения и слова, унижающие и оскорбляющие личность погибшего человека, а также и его семью». Она отмечала, что газетная статья якобы «вышла накануне вынесения решения суда второй инстанции, тем самым натолкнув людей (в данном случае – судей) на определенные выводы. Подтолкнули до такой степени, что вынесение решения перенесли на неделю». Напротив, редакция «Российской газеты» утверждала, что «статья не содержит голословных утверждений или некорректных оценок, в том числе в отношении

31 См.: Федотов М.А., Лучкин Д.В. Судьи о журналистах // Социологические исследования. – 1988. – № 2.

32 Общественная коллегия по жалобам на прессу – независимая структура гражданского общества, созданная в 2005 г. рядом некоммерческих организаций при участии Общественной палаты Российской Федерации, Совета судей Российской Федерации и т.д. – www.presscouncil.ru.

родственников заявительницы...В статье приведены только факты, взятые из материалов нынешнего и прошлых уголовных дел».

В этой истории Общественную коллегию насторожил сам факт публикации критической статьи накануне рассмотрения дела судом кассационной инстанции. Учитывая статус «Российской газеты» как официального издания Правительства РФ, такая публикация может свидетельствовать о намерении заинтересованных лиц повлиять на решение суда. Общественная коллегия подчеркнула в своем решении, что уважение к праву на справедливое судебное разбирательство, гарантированное ст. 6 Европейской конвенции о правах человека, предполагает уважение журналиста к институту суда, но не означает запрета или ограничений на критику конкретного судебного органа, конкретного судьи или конкретного судебного решения. Подобная критика, если она носит квалифицированный, взвешенный и объективный характер, лишена бездоказательных обвинений и оскорбительных выражений, не должна восприниматься как вмешательство в осуществление правосудия или давление на суд. Общественная коллегия рекомендовала журналистам, пишущим на судебные темы, руководствоваться п. 9 Декларации Гильдии судебных репортеров, согласно которому давлением на суд считается «такое комментирование хода суда, которое ведется неграмотно, без веских аргументов, без предоставления слова обвинению или защите для изложения позиций обеих сторон»³³.

Сошлемся также на правовую позицию Европейского суда по правам человека, согласно которой «факты не перестают вызывать общественный интерес только потому, что они лежат в основе незавершенного судебного разбирательства» (решение по делу «Санди Таймс против Соединенного Королевства» от 26 апреля 1979 г.). В то же время, «если вопросы, возникающие в ходе рассмотрения спора в суде, предаются огласке таким образом, что это заранее ведет к формированию у общественности своего собственного по ним мнения, то она может утратить доверие и уважение к судам». Таким образом, сам по себе факт публикации статьи до вступления приговора в законную силу не может рассматриваться как нарушение правил журналистской этики или выражение неуважения к суду, если спорная статья «не представляла доказательства односторонне и не настаивала на том, что существует лишь один возможный исход рассмотрения данного дела, к которому должен прийти суд». Поскольку «воздействие такой статьи... варьировалось бы от одного читателя к другому», постольку ее публикация не имела бы «отрицательных последствий для «авторитета правосудия». По мнению Европейского суда по правам человека, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод «не намеревалась запретить публикации, посягающие на «авторитет правосудия». Тот факт, что суды являются местом для разрешения споров, вовсе «не означает, что предварительное обсуждение

³³ http://www.presscouncil.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=31

споров не может происходить где-либо еще, будь то специальные журналы, широкая пресса или население в целом».

Ситуация отчуждения и взаимного непонимания между журналистским и судебским сообществами продолжает существовать, серьезно затрудняя реальный доступ представителей СМИ к информации о судебной деятельности. Фактически стороны информационного взаимодействия не видят друг друга, а ориентируются почти исключительно на созданные их воображением образы и тени. Среди судей доминируют представления о журналистах как «ловцах сенсаций и жареных фактов» (65%), «манипуляторах общественным мнением» (51%), «прислужниках властей, богатых и влиятельных людей» (37%), «продажных борзописцах, больших лжецах» (33%). В то же время журналисты видят в судьях прежде всего «прислужников властей, богатых и влиятельных людей» (49%), «бездушных чиновников, бюрократов» (20%), «продажных людей» (12%) ³⁴. Для формирования таких стереотипов есть определенные основания, однако подмена реальности стереотипами ведет к ситуации взаимного непонимания.

Как отмечает проф. А.В. Смирнов, «порой в публикациях о судебных процессах и решениях журналистами приводятся непроверенные сведения по делу, полученные из недостоверных источников, высказываются преждевременные суждения. В то же время судьи нередко упрекают СМИ в публикации данных, не соответствующих действительности. Конфликты в этой области связаны, прежде всего, с отсутствием в законодательстве четких критериев разграничения понятий «мнение» и «сведения». На практике это оборачивается ограничением свободы выражения мнений, поскольку суды, в нарушение ч. 3 ст. 29 Конституции о том, что никто не может быть принужден к отказу от собственных мнений, принимают решения, принуждающие журналиста к такому отказу»³⁵.

Ситуация отчуждения в отношениях между судьями и журналистами точно описана в Рекомендациях Высшей квалификационной коллегии судей РФ от 16 июля 1997 г., в которых отмечается, что «многие журналисты, не обладая необходимым объемом правовых знаний, в своих выступлениях подчас искаженно представляют деятельность судов, ход и результаты судебных процессов, высказывают юридически некомпетентные суждения и оценки, неверно ориентирующие читателей, чем деформируют их правосознание, а также допускают некорректные выпады в адрес судов и отдельных судей, умаляя тем самым авторитет судебной власти». С другой стороны, «многие судьи под любым предлогом стараются уклониться от вопросов журналистов и запросов редакций средств массовой информации. Встречаются случаи, когда критическое выступление в адрес суда или

³⁴ См.: Средства массовой информации и судебная власть в России (проблемы взаимодействия). — М.: Фонд защиты

гласности, 1998.

³⁵ Смирнов А.В. Транспарентность судебной власти: политико-правовой анализ // Проблемы транспарентности правосудия / ред.-сост. Е.Б. Абросимова, С.Л. Чижков. — М.: Гильдия судебных репортеров, ЛексЭст, 2005. С. 18.

высказанное в прессе сомнение в правильности того или иного решения необоснованно воспринимается судьями как вмешательство в отправление правосудия, оскорбление судебной власти, умаление чести, достоинства и деловой репутации суда». Высшая квалификационная коллегия судей внесла конкретный вклад в преодоление отмеченного отчуждения, рекомендовав «допускать журналистов на заседания квалификационных коллегий, а в необходимых случаях самим приглашать их на свои заседания, чаще передавать им общественно значимую информацию о своей работе», а также «принимать к своему производству жалобы и заявления журналистов на нарушения их прав со стороны судей»³⁶.

В последние годы заметно активизировалась работа по формированию нормальных условий для освещения судебной деятельности в СМИ и созданию атмосферы доверия в отношениях между судьями и журналистами. Определенную позитивную роль сыграл проект «Повышение осведомленности общественности о российской правовой системе», реализованный в пяти пилотных регионах в 2006–2008 гг. при поддержке Верховного Суда РФ, Правового управления Государственной Думы, Союза журналистов России и профинансированный по линии программы TACIS. В рамках проекта проводились совместные семинары с судьями и журналистами. Участники знакомились со спецификой работы друг друга, вырабатывали предложения по налаживанию конструктивного взаимодействия, учились помогать друг другу в освещении судебной деятельности, обсуждали проект Федерального закона от 22.12.2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (далее – Закон о судебной информации). Некоторые идеи, прозвучавшие в ходе этих семинаров, в конечном итоге воплотились в конкретные формулировки данного Закона.

Закон о судебной информации впервые особо оговаривает условия работы журналистов по освещению судебной деятельности, но не затрагивает при этом уголовно-процессуальные и гражданско-процессуальные аспекты. Безусловно, такой подход теоретически (с точки зрения дифференциации законодательства) оправдан. Однако без внесения серьезных изменений и дополнений в процессуальное законодательство не обойтись, если действительно вести дело к обеспечению транспарентности и независимости правосудия в России. Здесь явно недостаточно провозгласить общий принцип, что взаимодействие судов с редакциями СМИ «осуществляется в целях объективного, достоверного и оперативного информирования пользователей информацией о деятельности судов» (п. 1 ст. 21 Закона о судебной информации).

Примечательно, что Закон о судебной информации, перечисляя формы взаимодействия судов и СМИ, использует не обязывающую, а диспозитивную управомочивающую норму – «взаимодействие... может предусматривать». Это точный повтор принципиального подхода и

³⁶ См.: Российская юстиция. – 1997. – № 9. – С. 26.

стилистики Федерального закона от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», где «доступ к информации... может обеспечиваться» (ст. 6), «информация... может размещаться» (ст. 10), «пользователю информацией может быть предоставлена возможность» (ст. 17). Складывается алогичная и несбалансированная ситуация, когда праву одного лица (гражданина, журналиста, организации СМИ) корреспондирует не обязанность другого лица (суда, органа судейского сообщества, иного органа), а его право. На этом еще не раз споткнется правоприменительная практика, когда оба закона вступят в силу в 2010 г. Более того, суды (как в случае с газетой «Саров») могут посчитать, что к судам и другим органам власти применима ст. 6 Федерального Закона от 27.07.2006 г. №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». В данной норме говорится, что обладатель информации вправе разрешать или ограничивать доступ к информации, использовать информацию, в том числе распространять ее, по своему усмотрению, передавать информацию другим лицам по договору.

Закон о судебной информации, выделяет вопросы взаимодействия судов со СМИ в отдельную главу, но, по сути, решает лишь три вопроса – о формах взаимодействия, об официальных представителях суда, о разрешении споров, связанных с освещением судебной деятельности в СМИ³⁷. На все эти вопросы даются, как правило, общие, далекие от конкретики ответы. Например, в качестве одной из форм взаимодействия определен свободный доступ представителей СМИ в помещения судов, где размещена информация о деятельности судов, а также их присутствие в открытых судебных заседаниях (п.1 ст. 21). Но из этого, увы, не следует, что в судах должны появиться специальные помещения, своего рода информационные центры, которые могли бы использоваться в качестве пресс-центров. Отсутствие в тексте правовой нормы всего одного слова – «специальные» – позволяет сохранить нынешнее положение, когда информация о работе районного суда обычно размещается в коридоре или на дверях канцелярий по уголовным и гражданским делам. Получается, что журналистам предоставляется свободный доступ... в коридор. Конечно, в высших судах и даже в судах некоторых субъектов Федерации есть специальные помещения для работы представителей СМИ. Представляется, что они должны быть в каждом суде, ибо в любом суде могут рассматриваться «громкие» дела, вызывающие большой интерес прессы. Именно в этих помещениях, а не в коридорах, как

³⁷ В первоначальном варианте законопроекта, внесенном Верховным Судом РФ, данная глава содержала восемь статей, регулировавших следующие вопросы: общие принципы взаимодействия судов и СМИ, состав официальных представителей суда, формы взаимодействия судов и СМИ, правила предоставления СМИ сведений о судебной деятельности, формы взаимодействия органов судейского сообщества и СМИ, ответ на запросы СМИ о деятельности судебной системы, обязательное опубликование судебной информации, разрешение споров по поводу опубликования информации о судебной деятельности.

это происходит сегодня, должны давать интервью адвокаты и прокуроры, эксперты и потерпевшие.

Ничего нового не устанавливает и норма, касающаяся присутствия представителей СМИ в открытых судебных заседаниях³⁸. Более того, право судов своими собственными регламентами устанавливать порядок прохода людей в занимаемые помещения, в том числе, в залы судебных заседаний (п. 2 ст. 12) создает дополнительные лазейки для выстраивания бюрократических барьеров. Верховному Суду РФ следовало бы разработать для нижестоящих судов типовые регламенты, предусмотрев в них необходимые детали организации реального взаимодействия между судами и СМИ. На сегодняшний день существует лишь Регламент арбитражных судов, утвержденный Постановлением Пленума ВАС РФ от 05.06.1996 г. № 7 «Об утверждении Регламента арбитражных судов», но и здесь все сводится к тому, что представители СМИ, аккредитованные при ВАС РФ, «проходят в зал Президиума по аккредитационным удостоверениям, другие журналисты – по списку, представленному пресс-службой».

Возможно, именно в регламентах судов могли бы получить отражение некоторые конкретные правила, касающиеся работы журналистов в зале суда по освещению судебной деятельности. Опираясь на зарубежный опыт, можно было бы предусмотреть, что в каждом зале судебных заседаний выделяется часть мест для представителей СМИ. Эти места могут быть заняты людьми из публики, но только после размещения представителей СМИ. Журналисты, в свою очередь, могут претендовать на места для публики, но только после того, как там разместятся все желающие.

Ситуация

В ходе реализации проекта «Повышение осведомленности общественности о российской правовой системе» к обсуждению была предложена специальная памятка для журналистов, намеренных освещать тот или иной «громкий» процесс из зала суда. Такая памятка могла бы содержать (помимо информации о дате, времени и месте рассмотрения дела, фамилии судьи, контактов помощника судьи по связям с прессой) также следующие правила:

• Во время процесса часть зоны для публики будет зарезервирована для представителей СМИ. Публика не будет допущена на эти места до размещения всех журналистов. Представители СМИ могут быть допущены на свободные места в зоне для публики.

• Представители СМИ должны занять свои места до начала заседания суда и не должны их покидать до объявления перерыва.

³⁸ Еще Кодекс чести судьи Российской Федерации, утвержденный постановлением Совета судей РФ от 21.10.1993 обязывает судью «с уважением и пониманием относиться к стремлению средств массовой информации освещать деятельность суда и оказывать им необходимое содействие, если это не будет мешать проведению судебного процесса или использоваться для оказания воздействия на суд» (п. 6 ст. 2).

- Зона, предназначенная для участников процесса, будет закрыта для представителей СМИ.

- Представители СМИ, предполагающие фотографирование, видеозапись или киносъемку, в том числе трансляцию в «прямом эфире», должны обратиться к судье через пресс-секретаря не позднее, чем за сутки до начала заседания.

- Телекамеры должны использоваться только во время судебного заседания.

- Не разрешается фотографировать, снимать на видео- и телекамеры присяжных, за исключением момента оглашения вердикта.

- Персональные данные несовершеннолетних участников процесса могут оглашаться в сообщениях СМИ с соблюдением требований ст. 41 Закона о СМИ.

- Представители СМИ, передающие репортажи в редакцию по телефону, должны делать это так, чтобы их не могли слышать присяжные.

- Получение интервью в зале суда не допускается. Судья определяет отдельное место в здании суда, где представители СМИ могут проводить интервью с участниками процесса.

- Попытки вступить в контакт с присяжными до момента завершения дела не допускаются.

- Любые ограничения для представителей СМИ относительно порядка освещения процесса устанавливаются в письменном виде с целью предотвращения нарушения порядка в зале, защиты законных интересов участников процесса, обеспечения гласности судопроизводства и справедливого отправления правосудия.

- Любое нарушение вышеуказанных правил может привести к выдворению представителя СМИ из зала судебных заседаний.

Благодаря своей технологичности, такая памятка может значительно улучшить взаимодействие судов с представителями СМИ по освещению судебной деятельности. В то же время она полностью согласуется с российским процессуальным законодательством и правовой позицией Европейского суда по правам человека. ЕСПЧ полагает, что представители СМИ не допускаются в судебное заседание при рассмотрении фактических обстоятельств дела лишь с мотивировкой такого запрета моральными обоснованиями и нормами, защищающими государственную тайну. Независимо от этих обстоятельств, Европейский суд требует публичного объявления судебного решения и передачи его в канцелярию суда для ознакомления всех заинтересованных лиц. Особо приветствуется обеспечение возможности открытого ознакомления с судебными решениями через средства массовой информации³⁹.

³⁹ См.: Информационное письмо Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 20 декабря 1999 г. № С1-7/СМП-1341 «Об основных положениях, применяемых

Позитивным моментом в Законе о судебной информации является упоминание аккредитации журналистов в качестве одной из форм взаимодействия судов и СМИ. Получив аккредитацию, журналист одновременно приобретает права, вытекающие из ст. 48 Закона о СМИ. Его нужно предварительно извещать о заседаниях, обеспечивать материалами, создавать благоприятные условия для производства записи. Именно так организована работа с аккредитованными журналистами, например, в высших судах Федерации. Однако правила аккредитации в Законе не детализируются. Следовательно, это нужно сделать в типовых регламентах судов.

В Законе о судебной информации впервые прописывается роль представителей судов в освещении судебной деятельности – они участвуют в пресс-конференциях и иных совместных с представителями СМИ мероприятиях. В качестве официального представителя суда, осуществляющего взаимодействие со СМИ, Закон называет председателя суда или уполномоченное им должностное лицо. Отсюда следует, что нынешние пресс-секретари судов, фигурирующие в штатных расписаниях в качестве консультантов, под это определение не подходят. Речь идет о представителях высокого уровня, которые, как правило, совершенно не подготовлены для профессиональной работы с прессой. Одновременно возникает вопрос о возможности судей участвовать в пресс-конференциях, комментируя, в частности, вынесенные решения. Здесь нужно учитывать требования Кодекса судейской этики, ст. 6 которого запрещает судье «делать публичные заявления, комментировать судебные решения, выступать в прессе по существу дел, находящихся в производстве суда, до вступления в законную силу принятых по ним постановлений». Эту норму следовало бы подправить, уточнив, например, что судья вправе разъяснять (в том числе в интервью и на пресс-конференциях) свои процессуальные действия, а также решения, в том числе еще не вступившие в силу. Данное предложение вполне согласуется с требованиями процессуального законодательства. Согласно ГПК РФ председательствующий «дает разъяснения относительно своих действий» (п. 2 ст. 156), «устно разъясняет содержание решения суда» (п. 1 ст. 193). Если судья обязан давать разъяснения в условиях открытого судебного процесса, то почему он не вправе разъяснять свои действия и решения на пресс-конференции?

Еще один важный вопрос – разрешение споров, связанных с освещением деятельности судов в СМИ. Закон о судебной информации не ограничивается привычной формулой о разрешении споров «в установленном законом порядке». Он предусматривает возможность их разрешения «во внесудебном порядке органами или организациями, к компетенции которых относится рассмотрение информационных споров» (ст. 24). В проекте Закона предполагалось, что подобные споры будут рассматриваться в конфликтных

комиссиях при советах судей, формируемых «из равного числа представителей судейского сообщества и средств массовой информации. Решения конфликтных комиссий обязательны для судов и подлежат полнотекстовому опубликованию в органах средств массовой информации без редакционных комментариев. Решения конфликтных комиссий могут быть обжалованы в судебном порядке».

Предложенный в первоначальном проекте вариант порождал вопросы без ответов. В каком порядке, кому и по каким принципам отбирать в конфликтные комиссии «представителей СМИ»? Как обжаловать в суд решение конфликтной комиссии, если такая комиссия – не государственный орган и не общественное объединение, не юридическое и не физическое лицо? В каком смысле «решения конфликтных комиссий обязательны для судов»?

Формулировка, попавшая в окончательный текст Закона, представляется гораздо более удачной, хотя и она далека от идеала. Единственный известный российской государственной системе орган, к компетенции которого относится «рассмотрение информационных споров» – это Судебная палата по информационным спорам при Президенте Российской Федерации. Образованная 31 декабря 1993 г., она просуществовала до середины 2000 г., постепенно превращаясь в экспертное учреждение с противоречивым правовым статусом⁴⁰. В настоящее время в системе государственных органов ничего подобного нет.

Созданная в 2005 г. при участии 60 отечественных неправительственных организаций Общественная коллегия по жалобам на прессу была призвана не только продолжить традиции Судебной палаты и Большого жюри Союза журналистов России (внутрикорпоративный уставной орган этического контроля), но и принципиально изменить формирующийся механизм медийного саморегулирования, дополнив его широким гражданским со-регулированием. Равноправное участие представителей медийного сообщества и аудитории СМИ в разрешении информационных споров позволяет рассчитывать на высокий уровень объективности и компетентности принимаемых решений. Вовлеченность в работу Коллегии многочисленных структур гражданского общества и профессиональных сообществ, включая Общественную палату РФ, Совет судей РФ, Адвокатскую палату Москвы позволяет рассчитывать на высокую действенность этих решений.

Может ли Общественная коллегия выполнить роль внесудебного инструмента разрешения информационных споров, который предусмотрен в ст. 24 Закона о судебной информации? Представляется, что ответ на этот вопрос должен быть положительным. Мировой опыт подтверждает, что в

⁴⁰ Правовую основу деятельности этого органа составил указ Президента Российской Федерации от 31.01.1994 г. № 228 «Об утверждении Положения о Судебной палате по информационным спорам при Президенте Российской Федерации» // «Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации», 07.02.1994, № 6, ст. 434.

демократическом правовом государстве развитое медийное саморегулирование является принципиально важным дополнением законодательного регулирования в сфере массовой информации. Оно в значительной степени минимизирует негативное влияние рыночных отношений на содержание СМИ, способствует сохранению отношения к журналистике как разновидности публичной службы, базирующейся на высоких профессиональных и этических стандартах.

Использование налаженного механизма медийного саморегулирования, дополненного гражданским со-регулированием⁴¹ для разрешения споров, связанных с освещением в СМИ судебной деятельности, достаточно очевидны. Судья, обращающийся с жалобой на СМИ или конкретного журналиста, получает возможность защитить свое доброе имя бесплатно, открыто и публично, без каких-либо бюрократических сложностей, с помощью быстрой, простой и уважительной процедуры, перед лицом независимых профессионалов, обладающих безупречной репутацией, гарантированной непредвзятостью и точностью профессионального и морального вердикта. Среди тех 15 членов *ad hoc* коллегии, которая будет рассматривать его жалобу, могут (это зависит от пожеланий сторон) оказаться и его коллеги, избранные из числа кандидатов, выдвинутых Советом судей РФ.

Для журналистов и редакторов, издательских домов, телекомпаний, информационных агентств преимущество медийного саморегулирования состоит еще и в том, что заявитель принимает на себя письменное обязательство вне зависимости от принятого решения не продолжать данный спор в судебном или административном порядке. Такое обязательство носит необязательный, но сугубо нравственный, этический характер. Его соблюдение является делом чести и совести человека, обратившегося к механизмам саморегулирования. Оно обеспечивается формирующимся общественным консенсусом в вопросе о недопустимости нарушения журналистами их профессиональных стандартов и моральных обязательств. В то же время нельзя не согласиться с Ю.В. Казаковым, что «основной (можно сказать, изначальный и повсеместный) мотив создания института самоконтроля и саморегулирования – снятие непосредственной угрозы профессиональной свободе... Второй, и много более важный мотив – достижительный. Как и всякое профессиональное сообщество, как и всякий «цех», журналистика не просто нуждается в повышении качества профессионального начала занимающихся именно этим делом и стремится к

⁴¹ Структура Общественной коллегии по жалобам на прессу: две палаты – Палаты медиа-сообщества и Палаты медиа-аудитории. Каждая палата состоит из 25 человек, избранных тайным голосованием из числа кандидатов, выдвинутых медийными (в Палату медиа-сообщества) и не-медийными (в Палату медиа-аудитории) неправительственными организациями и органами профессиональных сообществ. Подробнее см.: Федотов М.А. Саморегулирование в СМИ: альтернатива суду и цензуре. – М.: Высшая школа журналистики при ГУ-ВШЭ, 2008. См. также: <http://www.presscouncil.ru/>

нему, но и ориентирована на такое повышение: без саморазвития неизбежно наступает стагнация, а с ней и гибель профессии»⁴².

Первый опыт рассмотрения в Общественной коллегии информационных споров, связанных с освещением в СМИ судебной деятельности, уже накоплен. Так, 22 февраля 2007 г. была рассмотрена жалоба Совета судей Карачаево-Черкесской республики (КЧР) на редакцию газеты «Известия» по поводу статьи «Судья как угроза стабильности на Северном Кавказе», опубликованной 21 июля 2006 г. В своем решении Общественная коллегия указала, что «статья, ставшая предметом спора, не делает чести уважаемой газете. В ней усматриваются нарушения таких общепризнанных принципов журналистской этики, как: недопустимость односторонности и предвзятости; обязательность отграничения фактов от мнений; необходимость отражения точек зрения всех сторон конфликта; необходимость личной проверки публикуемых сведений; соответствие выводов излагаемым фактам. Общественная коллегия напоминает также, что ссылки на экспертов и аналитиков не должны носить анонимный характер. Что касается использования автором псевдонима, то Общественная коллегия подчеркивает: при освещении в прессе конфликтных ситуаций псевдоним не может быть средством ухода журналиста от личной ответственности за качество и достоверность публикуемого материала»⁴³.

Можно предположить, что после вступления в силу Закона о судебной информации число обращений в Общественную коллегия от судей возрастет. Одновременно должно увеличиться число обращений журналистов в квалификационные коллегии судей. Целесообразно, чтобы их рассмотрение происходило с непременным участием представителей журналистского сообщества. В любом случае конкретные формы сотрудничества и разделения полномочий между органами судейского и журналистского сообществ еще предстоит вырабатывать. Однако уже сегодня ясно, что без специального рассмотрения вопросов применения Закона о судебной информации на пленумах Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда РФ дело обеспечения транспарентности правосудия с места не сдвинется.

Право журналистов на доступ к информации о противодействии терроризму

Вопросы освещения в средствах массовой информации террористических актов и контртеррористических операций настолько сложны и деликатны, что законодатель совершенно справедливо вывел их за пределы Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и полностью перенес в Закон о СМИ. В Законе о противодействии терроризму вопросы информирования общественности о противодействии терроризму затрагиваются лишь

⁴² См.: Казаков Ю.В. На пути к профессионально правильному. Российский медиа-этнос как территория поиска. – М.: Центр прикладной этики, 2001. С. 250.

⁴³ http://www.presscouncil.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=32&Itemid=31

косвенно. Например, указывается, что руководитель контртеррористической операции «определяет представителя оперативного штаба, ответственного за поддержание связи с представителями средств массовой информации и общественности» (п.5 ст. 13)⁴⁴.

Мировая и отечественная практика свидетельствует о том, что наличие в составе штаба специального сотрудника, обеспечивающего взаимодействие со СМИ, имеет большое значение. С одной стороны, это освобождает руководителя штаба от необходимости отвлекаться от своих прямых обязанностей, связанных с проведением операции, для ответов на вопросы журналистов. С другой стороны, если выделенный представитель штаба является профессиональным специалистом по связям с общественностью, то он может наиболее точно и в то же время аккуратно донести до представителей прессы и общественности информацию о террористической акции и контртеррористической операции.

В вопросах информирования общественности функции руководителя или специального представителя оперативного штаба сводятся, прежде всего, к определению форм такого информирования. Практика показывает, что формы информирования могут быть различными в зависимости от характера и продолжительности контртеррористической операции. В некоторых случаях при оперативном штабе создается стационарный или временный пресс-центр, при котором проводится *аккредитация*. Правила аккредитации журналистов должны устанавливаться оперативным штабом в соответствии с требованиями ст. 48 Закона о СМИ. Для правильного формирования практики аккредитации журналистов при оперативных штабах и их пресс-

⁴⁴ В действовавшем ранее Федеральном законе от 25.07.1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» имелась ст. 15 «Информирование общественности о террористической акции». Часть первая статьи 15 возлагала на руководителя оперативного штаба функцию определения форм и объема информирования общественности о террористической акции. Пункт 2 данной статьи запрещал распространение информации, в которой раскрываются специальные технические приемы и тактика проведения контртеррористической операции; которая способна затруднить проведение контртеррористической операции и создать угрозу жизни и здоровью людей, оказавшихся в зоне проведения контртеррористической операции или находящихся за пределами указанной зоны; служащей пропаганде или оправданию терроризма и экстремизма; о сотрудниках специальных подразделений и членах оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией, а также о лицах, оказывающих содействие в проведении указанной операции. В литературе отмечалось, что законодатель в данном случае допустил ошибку, адресовав предназначенные для СМИ ограничения руководителю и специальному представителю оперативного штаба. См.: Федотов М.А. Правовые проблемы работы журналистов в зоне проведения контртеррористической операции. // Терроризм. Правовые аспекты борьбы. Нормативные и международные правовые акты с комментариями, научные статьи /Отв. ред. и рук. авт. коллектива И.Л. Трунов. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. С. 182-183.

центрах большое значение имеет правовая позиция Конституционного Суда РФ, выраженная в его Постановлении от 31 июля 1995 г.⁴⁵

На практике российские власти при работе с журналистами в зоне проведения контртеррористической операции часто применяют организационно-правовые схемы, принятые в других странах. В США еще в 1984 г. была введена система *журналистских пулов для освещения военных действий*. Представители СМИ, попадавшие в такие аккредитованные при военном командовании группы, должны были дать обязательство соблюдать установленные в войсках правила и требования безопасности, не создавать помех выполнению боевых задач. Со своей стороны, командование обязывалось помогать журналистам транспортом, средствами связи, охраной, обеспечивать условия для передачи подготовленных материалов в редакции.

В ходе войны в Персидском заливе американская система журналистских пулов со стороны ряда СМИ подверглась жесткой критике как фактически ограничивающая доступ к информации и представляющая собой форму добровольной цензуры. Однако в условиях плюралистического общества даже столь изоциренная система не смогла обеспечить исключительно одностороннее, проправительственное освещение в СМИ событий на театре военных действий. Например, телекомпания CNN широко демонстрировала представленные иракскими информационными службами видеозаписи сбитых самолетов и пленных пилотов многонациональных сил, разбомбленных больниц и школ, жертв среди мирного населения. По мнению доктора социологических наук С.П. Лукницкого, военное руководство США прекрасно отдавало себе отчет в необходимости совершенствовать работу со СМИ, поскольку в условиях современных технологий и общественных отношений каждому командиру неизбежно придется делить поле боя с журналистами, а значит, он должен уметь наладить с ним конструктивное и взаимовыгодное сотрудничество⁴⁶.

⁴⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.07.1995 г. по делу о проверке конституционности указов Президента РФ от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики» и от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации». // «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации», № 5, 1995.

⁴⁶ Лукницкий С.П. Россия и печать: век антиСМИитизма. Средства массовой информации на пути к третьей древнейшей профессии. Вопросы управления. – М.: Правовое просвещение, 1998. – С. 136–137.

С точки зрения закона, информирование общественности о террористической акции и контртеррористической операции может осуществляться и без создания специального пресс-центра. Например, специальный представитель оперативного штаба вправе передавать сведения о террористической акции и контртеррористической операции в форме интервью. В этом случае подлежат применению правила ст. 39–40 Закона о СМИ, поскольку интервью должностного лица представляет собой ответ на запрос информации в устной форме. При этом, речь не должна касаться тех профессиональных тонкостей, деталей проведения операции, которые не представляют общественного интереса, но в то же время знание которых способно облегчить задачи террористов.

После того, как на смену Федеральному закону от 25.07.1998 № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» пришел Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», возникла необходимость внесения изменений и в другие федеральные законы. В частности, в ст. 4 «Злоупотребление свободой массовой информации» Закона о СМИ появился запрет на использование СМИ «для распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм». Такая формулировка не вполне соответствует духу и букве Федерального закона «О противодействии терроризму», который признает противоправным не просто «распространение материалов», а именно «пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности» (ст. 3).

Кстати, законодатель допустил аналогичную ошибку, когда приводил Закон о СМИ в соответствие с Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах». Статья 46 Закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» запрещает «пропаганду наркотических средств» и «пропаганду каких-либо преимуществ использования отдельных наркотических средств». В статью 4 Закона о СМИ эта норма попала в виде запрета на «*распространение* в средствах массовой информации, а также в компьютерных сетях сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования, местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров». Даже если не углубляться в детальное рассмотрение различий между пропагандой и распространением сведений, легко заметить, что пропаганда всегда совершается с прямым умыслом, а распространение может иметь место и по неосторожности. Кроме того, пропаганда предполагает системность и систематичность, распространение может не иметь подобных характеристик.

Такие выводы прямо вытекают из правовой позиции Конституционного Суда РФ по сходному вопросу – о понятии предвыборной агитации. Согласно этой позиции, «критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной

деятельности специальной цели – склонить избирателей в определенную сторону... Умысел в качестве необходимого элемента субъективной стороны формального состава такого правонарушения, как незаконная агитация, не может охватывать ее последствия и заключается лишь в осознании прямой цели данного противоправного действия. Именно поэтому не может быть признано агитацией информирование избирателей через средства массовой информации... без выявления соответствующей непосредственно агитационной цели, наличие либо отсутствие которой, во всяком случае, подлежит установлению судами общей юрисдикции и (или) иными правоприменителями при оценке ими тех или иных конкретных действий как противозаконной предвыборной агитации».

В то же время «само по себе позитивное или негативное мнение о ком-либо из кандидатов не является предвыборной агитацией и не может послужить основанием для привлечения к административной ответственности представителя организации, осуществляющей выпуск средств массовой информации, если только не будет доказана специальная цель, а именно направленность на поддержку либо на противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку»⁴⁷.

Противоправность наличествует именно в *пропаганде терроризма* (как и в пропаганде наркотиков), но не в самом по себе распространении сведений (в том числе, мнений) о причинах терроризма, условиях, способствующих совершению террористических акций. Именно в таком концептуальном контексте следует ставить данный вопрос применительно к понятию «злоупотребление свободой массовой информации» в смысле ст. 4 Закона о СМИ.

В подтверждение этой правовой позиции сошлемся на Конвенцию Совета Европы о предупреждении терроризма 2005 г., ст. 5 которой ясно определяет, что следует понимать под уголовно наказуемой пропагандой терроризма. Здесь, правда, используется иной термин – «публичная провокация к совершению террористического преступления» – который определяется как «распространение или иным способом обеспечение доступа публики к сообщению с целью *подстрекательства к совершению террористического преступления*, когда такие действия прямо или косвенно оправдывают террористические преступления, создавая опасность того, что одно или большее количество таких преступлений может быть совершено»⁴⁸. При этом следует учитывать, что по российскому законодательству подстрекателем признается «лицо, склонившее другое лицо к совершению

⁴⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова.

⁴⁸ Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, Warsaw, 16.V.2005. // Собрание законодательства РФ. 21 ноября 2005 г. N 47. Ст. 4928.

преступления путем уговора, подкупа, угрозы или другим способом» (ст. 33 УК РФ).

Ситуация

Положения о «публичной провокации к совершению террористического преступления» перекликаются с правилами, содержащимися в Рекомендации Совета Европы № R(97)20 по вопросам разжигания ненависти. Разжигание ненависти (hate speech) понимается как покрывающее все формы самовыражения, которые включают распространение, провоцирование, стимулирование или оправдание расовой ненависти, ксенофобии, антисемитизма или других видов ненависти на основе нетерпимости, включая нетерпимость в виде агрессивного национализма или этноцентризма, дискриминации и враждебности в отношении меньшинств, мигрантов и лиц с эмигрантскими корнями.

Среди положений, которыми должны руководствоваться государства-члены Совета Европы в вопросах разжигания ненависти, обратим внимание на следующие⁴⁹:

1. Органы государственной власти и их должностные лица должны проявлять особую сдержанность в своих выступлениях, чтобы их высказывания не могли быть обоснованно восприняты как разжигание ненависти или легитимация дискриминации. Подобные заявления должны быть запрещены и подвергнуты публичному осуждению во всех случаях их совершения.

2. Власти государств-участников должны создать действенные гражданско-правовые, уголовно-правовые и административно-правовые механизмы согласования свободы выражения мнений с уважением человеческого достоинства и защитой репутации и прав других лиц. В частности, предлагается включить обязательные работы в число возможных санкций за разжигание ненависти, а также предусмотреть возможность обращения заинтересованных неправительственных организаций в суд с исками об опровержении, ответе и возмещении ущерба жертвам разжигания ненависти.

3. Любые ограничения или помехи в осуществлении свободы выражения мнений должны находиться под независимым судебным контролем.

4. Свобода выражения мнений выходит за рамки правовой защиты, предоставляемой статьей 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в случае, когда она представляет собой разжигание ненависти и направлена на подрыв прав и свобод, гарантированных Конвенцией.

⁴⁹ See: Examples of «good practices» to fight against racism and intolerance in the European Media. – European Commission against Racism and Intolerance. Council of Europe, 2000.

5. Органы прокуратуры, в пределах их компетенции, должны уделять особое внимание случаям разжигания ненависти. В свою очередь, суды, осуждая лиц, виновных в разжигании ненависти, должны обеспечить строгое соблюдение принципа пропорциональности наказания.

6. Законодательство и судебная практика по вопросам разжигания ненависти должны учитывать роль средств массовой информации в обеспечении права общественности на получение сведений о случаях разжигания ненависти. В связи с этим следует проводить четкую границу между ответственностью тех, кто выступает в духе разжигания ненависти, и ответственностью журналистов и редакций СМИ, рассказывающих об этих выступлениях в рамках своих задач по информированию общества.

7. Законодательство и судебная практика должны учитывать, что журналистское освещение вопросов расизма, ксенофобии, антисемитизма и других форм нетерпимости полностью защищено частью первой статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и может быть ограничено только в соответствии с условиями, перечисленными в части 2 указанной статьи.

8. Законодательство и судебная практика должны соответствовать также прецедентному праву Европейского суда по правам человека с учетом, помимо всего прочего, характера, содержания и цели журналистской деятельности.

9. Под уважением журналистских свобод подразумевается, что суды и органы государственной власти не должны навязывать СМИ свои воззрения относительно приемлемых для журналистов методов ведения профессиональной деятельности.

Практика Европейского суда по правам человека, на которую неоднократно дается ссылка в Рекомендации, достаточно обширна. В основном она выдержана в духе доктрины «clear and present danger» («явной и наличной опасности»). В решении по делу «Sürek против Турции» Суд пришел к выводу, что в условиях квази-гражданской войны свобода выражения политических мнений имеет серьезное значение, но может быть ограничена постольку, поскольку имеет своей целью и (или) реально может спровоцировать эскалацию насилия⁵⁰.

Если исходить из понимания «пропаганды терроризма» как подстрекательства к совершению террористического акта, включение в ст. 4 Закона о СМИ нормы о недопустимости использования СМИ для *пропаганды терроризма* полностью вписывается в концепцию данного Закона, который изначально рассматривал злоупотребление свободой массовой информации именно как использование СМИ для совершения уголовно наказуемых деяний.

⁵⁰ Case-law concerning Article 10 of the European Convention on Human Rights. Directorate General of Human Rights. Strasbourg, 2000. P. 10, 26–27.

В связи с принятием Федерального закона «О противодействии терроризму» в ст. 4 Закона о СМИ появились две новые части – четвертая и пятая, составленные из правовых норм, содержащихся ранее в п. 1 и 2 ст. 15 Федерального закона «О борьбе с терроризмом». Очевидно, что в статье «Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации» совершенно не место следующей норме: «Порядок сбора информации журналистами на территории (объекте) проведения контртеррористической операции определяется руководителем контртеррористической операции». Эта норма выпадает из общей структуры ст. 4, в которой в форме запрещающих норм перечисляются виды злоупотребления свободой массовой информации. Но если учесть, что нарушение требований данной статьи может влечь прекращение выпуска СМИ (ч. 3 ст. 16 Закона о СМИ), то возникает парадоксальная юридическая головоломка: если руководитель операции не определит порядок сбора информации журналистами, то появляются основания для прекращения выпуска СМИ (каких? где? почему?).

Представляется гораздо более продуктивным включить в Закон о СМИ специальную статью, устанавливающую порядок работы журналистов в зоне проведения контртеррористической операции. Следует установить, что при проведении операции руководитель или представитель оперативного штаба, ответственный за поддержание связи с представителями СМИ и общественности, обязаны обеспечить оперативное и объективное информирование о террористической акции и контртеррористической операции в тех формах и объемах, которые обусловлены целями ее проведения. Важно обеспечить равные условия для работы представителей средств массовой информации, установив по согласованию с ними специальные (в том числе мобильные) сектора в пределах зоны проведения контртеррористической операции для размещения аппаратуры и организации работы журналистов. Необходимо обеспечить свободный доступ всех аккредитованных при оперативном штабе журналистов на территорию указанных секторов.

В свою очередь, журналисты должны воздерживаться от пересечения границ этих секторов без разрешения представителя оперативного штаба по связям со СМИ ввиду того, что разрешение, данное конкретному журналисту на пересечение границы сектора и выход в зону проведения контртеррористической операции, действительно и для любого другого аккредитованного журналиста. Находясь за границами выделенных секторов, журналисты должны воздерживаться от действий, которые могут затруднить проведение операции или поставить под угрозу жизнь и здоровье находящихся людей; воздерживаться от осуществления скрытой видео- и фотосъемки. Все это должно касаться, естественно, только журналистов, работающих непосредственно в зоне проведения контртеррористической операции, и распространяться исключительно на методы сбора информации, но никак не на ее содержание.

В то же время какие-либо ограничения в отношении редакторов СМИ

могут касаться лишь времени распространения информации из зоны проведения контртеррористической операции. До ее завершения следует воздерживаться от распространения любой информации, которая может поставить под угрозу жизнь людей, оказавшихся в зоне проведения операции. Однако включение такой нормы в закон является нецелесообразным, поскольку ответственность может наступать лишь при наличии причинно-следственной связи между несвоевременной публикацией и гибелью людей. Кроме того, правовые регуляторы, особенно в условиях несовершенной судебной системы, оказываются слишком грубыми и слишком подверженными произвольному толкованию и применению.

Ситуация

Обратим внимание на принятую в 1996 г. Комитетом Министров Совета Европы Рекомендацию № (96) 4 «О защите журналистов в ситуациях конфликта и напряженности». Этот документ исходит из исключительности роли журналистов и СМИ в информировании общественности о страданиях людей в ситуациях конфликта и напряженности, а тем самым – и в предотвращении дальнейших страданий.

Рекомендация содержит конкретные принципы защиты журналистов. Она предлагает правительствам государств-членов СЕ применять их без различия в отношении иностранных и местных корреспондентов, без дискриминации по каким бы то ни было основаниям, распространяя на всех тех, кто занят сбором, обработкой и распространением новостей и информации (включая телеоператоров, фотографов и персонал поддержки, например, водителей и переводчиков).

В Рекомендации обращается внимание на те меры, которые могут предпринять профессиональные организации журналистов и их работодателей по физической защите журналистов: профилактика, страхование и наличие «горячей линии». Говоря о правах и условиях труда журналистов, работающих в условиях конфликта и напряженности, Рекомендация распространяет общепризнанные положения международного права, касающиеся права искать, передавать и получать информацию, свободы передвижения, тайны переписки, конфиденциальности источников информации, на ситуацию работы журналистов в «горячих точках». Принцип 7 запрещает какое-либо произвольное ограничение этих прав и свобод. Любое вмешательство должно: а) основываться на предписаниях закона и быть сформулированным в четких и ясных терминах; б) преследовать законную цель, как она определена в соответствующих положениях актов о правах человека и практике Европейского суда по правам человека; в) быть необходимым в демократическом обществе, т.е. соответствовать острой социальной потребности, основываться на доводах, которые разумны, достаточны и пропорциональны преследуемой законной цели.

Согласно Рекомендации, в условиях войны или другой чрезвычайной ситуации, угрожающей существованию нации, о чем должно быть официально объявлено, меры, приостанавливающие действия

государственных обязательств по обеспечению прав и свобод, являются допустимыми лишь в той мере, в какой это строго необходимо в сложившейся ситуации. Такие меры должны быть совместимыми с другими обязательствами, вытекающими из международного права, и не могут вести к дискриминации по признакам расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения. Государства-члены должны воздерживаться от принятия каких-либо ограничительных мер против журналистов, как-то отзыв аккредитации или высылка в связи с осуществлением ими своей профессиональной деятельности или в связи с содержанием репортажей и информации, передаваемой направившими их средствами информации.

Принцип 8 обязывает государства-члены предписать своим вооруженным и полицейским силам предоставлять необходимую и разумную защиту, а также помощь журналистам, когда они за ней обращаются, и обращаться с ними как с гражданскими лицами. При этом государства не должны использовать защиту журналистов в качестве предлога для ограничения их прав.

Система аккредитации журналистов, согласно Принципу 11, должна вводиться только в той мере, насколько это необходимо в конкретной ситуации и иметь целью облегчение журналистам выполнения их профессиональных обязанностей в ситуациях конфликта и напряженности. Если такая система установлена, аккредитация, как правило, должна предоставляться и не ставиться в зависимость от уступок со стороны журналиста, которые привели бы к ограничению его прав и свобод. Осуществление профессиональной журналистской деятельности и журналистских свобод не должны зависеть от аккредитации. Аккредитация, в свою очередь, не должна использоваться в целях ограничения свободы передвижения журналистов или доступа их к информации. Всякий отказ в аккредитации, ведущий к ограничению свободы передвижения журналиста или его доступа к информации, должен быть обоснован.

Стремясь оптимизировать роль СМИ в борьбе с глобальной террористической угрозой, мировое сообщество все чаще обращается не к правовым регуляторам, а к механизмам саморегулирования и со-регулирования. Совет Европы, призывая государства-члены «воздерживаться от принятия мер, которые приравнивали бы освещение проблемы терроризма в СМИ к поддержке терроризма» и «строго уважать редакционную независимость СМИ и, соответственно, воздерживаться от любого вида давления на них», в то же время предлагает средствам массовой информации и журналистам «помнить о своих особых обязанностях в контексте борьбы с терроризмом», «принять меры по саморегулированию... и претворять их на практике», «воздерживаться от любой самоцензуры, результатом которой было бы лишение общественности информации, необходимой ей для формирования своего мнения», «проводить оценку того, как они

информируют общественность... через проведение консультаций с общественностью, аналитические передачи, статьи и беседы»⁵¹.

Между открытостью и экстремальным поведением объективно существует взаимосвязь, которую можно выразить формулой: *«До приезда съемочной группы массовые беспорядки, как правило, не начинаются»*. Но не законодательный запрет, а именно саморегулирование оказывается в условиях структурированного гражданского общества и развитых демократических институтов наиболее эффективным средством найти баланс между необходимостью обеспечить максимальную открытость конфликтогенных зон и опасностью героизации терроризма, экстремизма, сепаратизма.

Например, в США такие действия, как публикация интервью с террористами, не влекут никаких правовых последствий. Это не означает, что власти благожелательно или безразлично относятся к выступлениям террористов в СМИ. Так, 8 октября 2001 г., после начала американских бомбардировок баз террористов в Афганистане, крупнейшие телеканалы США последовательно передавали и неоднократно повторяли выступления президента Дж. Буша и Усамы бен Ладена. В этой ситуации власти США обратились к телекомпаниям с просьбой воздержаться от распространения выступлений главного подозреваемого по делу о террористическом нападении на Нью-Йорк и Вашингтон 11 сентября 2001 г. Власти сослались не на опасность пропаганды терроризма, а на то, что в видеоряд или фонограмму выступления могут быть вкраплены тайные сигналы террориста своим единомышленникам во всем мире. Разумеется, такая просьба юридического значения не имеет. Но даже она воспринималась американской прессой как посягательство на свободу массовой информации, хотя и была учтена телекомпаниями в своей работе.

В то же время само по себе обнародование интервью с террористами не может считаться использованием СМИ для осуществления экстремистской деятельности. Об этом прямо говорится в решении Европейского суда по правам человека по делу «Jersild против Дании» от 23 сентября 1994 г.

Ситуация

Это дело, известное как «дело о «зеленых куртках»» возникло в результате того, что на журналиста Датского телевидения Йерсильда был наложен штраф за якобы имевшую место пропаганду расизма в телевизионной передаче с участием нескольких экстремистов.

В решении Суда отмечается, что журналист начал программу с упоминания недавних выступлений в прессе по поводу расизма в Дании, приглашая тем самым зрителя смотреть передачу под этим углом зрения.

⁵¹ Декларация Комитета министров Совета Европы о свободе выражения мнений и информации в СМИ в контексте борьбы с терроризмом, принятая Комитетом министров 02.03.2005 г. на 917-м заседании. // <http://www.media-advocat.ru/european/?p=press&pid=18>.

Далее он объявил, что цель данной передачи – затронуть отдельные аспекты проблемы расизма путем показа ряда лиц, придерживающихся расистских взглядов, и описания их образа мыслей и социального происхождения. Последовавшие интервью выполнили эту задачу. Вот почему Суд счел, что данный телевизионный сюжет «объективно не был похож на материал, цель которого состояла в пропаганде расистских идей и взглядов. Напротив, очевидно проглядывало стремление при помощи интервью выставить на всеобщее обозрение, проанализировать и объяснить поведение этой группы молодых людей, разочарованных и недовольных своим социальным положением, склонных к насилию и уже имеющих судимости. Таким образом, были затронуты специфические аспекты проблемы, которая уже тогда вызывала большую озабоченность общественности».

Суд подчеркнул, что «репортажи, основанные на интервью, – неважно, отредактированных или нет, – представляют собой одно из важнейших средств, при помощи которых пресса может играть свою исключительно важную роль “сторожевого пса общества”. Наказание журналистов за содействие в распространении заявлений, сделанных другим лицом в ходе интервью, могло бы серьезно помешать прессе вносить свой вклад в обсуждение проблем, представляющих общественный интерес, если только речь не идет об особо серьезных ситуациях». В то же время Суд отметил, что «методы объективного и сбалансированного репортажа могут существенно варьироваться, в том числе в зависимости от особенностей того или иного средства массовой информации. Ни данному Суду, ни национальным судам не подобает подменять в этом вопросе своими собственными взглядами суждения прессы относительно того, к какой технике репортажа следует прибегать журналистам». В этом контексте Суд напоминал, что статья 10 Европейской конвенции о правах человека защищает не только содержание выражаемых идей и информации, но и форму их передачи.

Говоря о важности саморегулирования и со-регулирования, сошлемся на резолюцию Конференции ЮНЕСКО «Терроризм и средства массовой информации» (Манила, 1–2 мая 2002 г.), в которой признается важность свободы прессы и свободы выражения мнений в борьбе против терроризма. В Резолюции подчеркивается, что открытые общественные дебаты и свободный поток информации в любом случае необходимы для достижения долгосрочных решений проблем терроризма. Далее отмечается, что СМИ имеют право и обязаны полно сообщать о терроризме и содействовать открытым, информированным общественным дебатам. В то же время все стороны конфликта должны уважать право журналистов расследовать и свободно сообщать о конфликте, а также право иметь максимальный доступ в районы конфликта.

Резолюция призывает медийные, журналистские, издательские и теле-радиовещательные ассоциации, академические учреждения и другие структуры гражданского общества принять меры по расширению

способностей СМИ профессионально рассказывать о терроризме и способствовать толерантности, в том числе через обучение и обеспечение возможностей для обсуждения этических проблем, касающихся освещения терроризма. Действительно, необходимо установить правила поведения журналистов при освещении ими актов терроризма. Здесь дело не в пресловутых «тайных сигналах», а в опасности, как героизации, так и банализации терроризма. Вот почему Союз журналистов России в сентябре 2001 г. выступил с инициативой разработки специальных профессионально-этических правил для работников печатной и электронной прессы, освещающих террористические акции и контртеррористические операции. В 2003 г. сходный по своему содержанию документ был разработан и принят Некоммерческим партнерством «Индустриальный комитет СМИ».

Ситуация

Профессионально-этические правила, созданные в СЖР и именуемые «Этические принципы профессионального поведения журналистов, освещающих акты терроризма и контртеррористические операции», исходят из «недвусмысленного осуждения мировым сообществом всех актов, методов и практики терроризма как преступных и неоправданных, независимо от их мотивировки, во всех их формах и проявлениях, где бы и кем бы они ни совершались». Под террористическим актом понимается:

➤ *любое деяние, направленное на то, чтобы лишить жизни любого человека, не принимающего активного участия в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, или причинить ему тяжкое телесное повреждение, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения;*

➤ *любое деяние, представляющее собой преступление согласно сфере применения любого из международных договоров, перечисленных в Приложении к Международной Конвенции о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999.*

«Этические принципы» включают три раздела. Основная идея первого раздела состоит в том, что при сборе информации журналист должен, прежде всего, думать о безопасности заложников и потенциальных жертв, их родственников, а также участников контртеррористической операции. Вот почему ему рекомендуется:

➤ *не предпринимать никаких действий, которые реально и непосредственно могут подвергнуть жизнь заложников и потенциальных жертв еще большему риску;*

➤ *избегать прямых контактов с террористами, если это может подвергнуть еще большей опасности жизнь заложников и потенциальных жертв, а также создать угрозу жизни самого журналиста;*

➤ *проявлять особую чуткость к очевидцам событий как к источникам информации, в особенности в отношении детей, женщин, пожилых, а также беженцев;*

- избегать идентификации родственников и друзей заложников и потенциальных жертв без их согласия;
- помнить, что спасение раненых и пострадавших, а также освобождение заложников имеют приоритет перед правом информирования общественности;
- собирать, анализировать и сопоставлять информацию из всех возможных источников, согласовывая свои действия с правоохранительными органами только в том случае, если в результате действий журналиста жизнь заложников и потенциальных жертв могут быть реально и непосредственно подвергнуты опасности;
- не брать на себя роль посредника между террористами и правоохранительными органами;
- не предлагать террористам, заложникам, беженцам, другим вовлеченным в конфликт лицам предпринимать какие-либо действия для получения удачных видео- или фотокадров;
- не брать интервью у террористов во время совершения ими террористического акта;
- незамедлительно предать гласности ставшую ему известной информацию о готовящемся террористическом акте или об иной угрозе, исходящей от террористов.

Второй раздел посвящен вопросам содержания материалов, распространяемых в СМИ. Документ исходит из того, что журналист должен быть особенно аккуратен и осторожен в подаче материала о террористическом акте и контртеррористической операции. Вот почему он должен:

- полно и точно рассказывать о террористических актах и борьбе с терроризмом, чтобы содействовать открытым, информированным общественным дебатам, которые в любом случае необходимы для достижения долгосрочных решений проблем терроризма;
- стараться не стать рупором для выражения взглядов и программы действий террористов, памятуя о том, что акты терроризма никогда не могут быть оправданы никакими мотивами;
- избегать прямой трансляции интервью с террористами, в том числе по той причине, что такая трансляция может быть использована террористами для передачи тайных сигналов своим единомышленникам, находящимся вне зоны контртеррористической операции;
- стремиться к тому, чтобы изложение журналистом требований террористов было свободно от риторики и пропаганды терроризма; в частности, желательно, чтобы эти требования были перефразированы журналистом и сопровождаемы соответствующими правовыми комментариями;

➤ пытаться сохранить баланс между правом аудитории СМИ знать правду о подробностях террористических актов и правом обвиняемых в терроризме на беспристрастный суд;

➤ сопровождать сообщения о террористических актах точной информацией о фактической подоплеке событий; такие факторы как раса, вероисповедание, национальность или занимаемое положение террористов и их жертв следует сообщать только в тех случаях, если они имеют существенное значение; нужно учитывать, что мировое сообщество отвергает связь терроризма с какой-либо конкретной религией, расой или национальностью, тогда как нетерпимость, дискриминация, неравенство, невежество, нищета и отчуждение служат плодородной почвой для международного терроризма;

➤ учитывать тот факт, что в целях искоренения терроризма мировое сообщество нуждается в глобальном и всеобъемлющем видении развития, базирующегося на соблюдении прав человека, взаимном уважении, межкультурном диалоге и уменьшении нищеты на основе справедливости, равенства и солидарности;

➤ не допускать монтажа фото- и видеоматериалов, который может исказить представление аудитории СМИ о реальных событиях;

➤ воздерживаться от неподобающей сенсационности и натурализма при показе жестокости и насилия со стороны террористов, уважая нравственные и религиозные чувства представителей аудитории СМИ и, прежде всего, проявляя должное уважение к страданиям жертв терроризма и чувствам их близких, дабы не усугублять их бестактным освещением событий;

➤ при решении вопросов о публикации мемуаров террористов, учитывать опасность того, что подобная публикация может содействовать оправданию, героизации, романтизации или, напротив, банализации и преуменьшению опасности терроризма;

➤ защищать право общества быть информированным обо всех существенных для него сторонах терроризма и борьбы с ним, исходя из того, что любая стратегия борьбы с угрозой терроризма должна опираться в большей степени на уважение свободы информации и выражения мнений, чем на серьезные ограничения этих фундаментальных прав.

Третий раздел касается поведения журналиста в зоне проведения контртеррористической операции и обеспечения его личной безопасности. Здесь содержатся такие рекомендации:

➤ поставить в известность руководителя контртеррористической операции о своем намерении освещать события, если это не несет реальную и непосредственную угрозу установлению контроля над действиями и публикациями журналиста, а следовательно, срыва его миссии;

➤ в случае, если от руководителя контртеррористической операции поступит предложение использовать журналиста как своего агента,

отказаться от этого предложения как противоречащего миссии журналиста;

➤ иметь при себе и по первому требованию предъявлять редакционное удостоверение или иной документ, удостоверяющий личность и полномочия журналиста в зоне проведения контртеррористической операции;

➤ стараться укрыться при перестрелке; не разгуливать в зоне видимости террористов, так как даже в оптический прицел снайпер может не отличить журналиста от участника контртеррористической операции, либо, напротив, выслеживать именно представителя СМИ;

➤ не брать в руки оружие и не надевать камуфляжную или иную униформу, используемую участниками контртеррористической операции, за исключением случая, когда действия террористов реально и непосредственно угрожают безопасности журналиста; в этом случае журналист вправе самостоятельно решать свою судьбу и, либо попытаться остаться нейтральным наблюдателем, либо взять в руки оружие и вступить в бой;

➤ в случае захвата в заложники немедленно заявить о своей профессиональной принадлежности, не обещать выкуп, постараться передать в редакцию пленки и видеозаписи, сделанные в ходе работы, чтобы информация о захвате журналиста как можно быстрее дошла до редакции и правоохранительных органов.

Первые же отклики на проект «Этических принципов» показали весьма сильную поляризацию мнений. Впрочем, очевидно, что с одной стороны, в международной борьбе с терроризмом нельзя давать противнику возможности свободно вести информационную войну против мирового сообщества. С другой, велика опасность, что власти даже в странах с устоявшейся демократией могут пойти на ограничение свободы массовой информации. Если права человека станут жертвой борьбы с терроризмом, значит, террористы добились своего и цивилизация отступает. Именно с целью не допустить подобного развития событий и были задуманы описанные выше профессионально-этические правила. Подчеркнем, что речь в них идет именно о правилах профессии, а не о самоцензуре, отличительным признаком которой является непосредственная угроза принуждения со стороны властей.

Право граждан на доступ к массовой информации

Право граждан на доступ к массовой информации – это частный случай права граждан на информацию. Причем, через доступ к массовой информации гражданин опосредованно получает доступ и к другой информации – парламентской, судебной, спортивной – к которой он зачастую не мог бы получить доступа ввиду территориальной удаленности, лимита времени. СМИ оказываются необходимым звеном в расширении масштабов реализации права гражданина на доступ к информации.

Доступ граждан к массовой информации определяется большим количеством факторов. Вот лишь некоторые наиболее значимые: система

регистрации СМИ, система лицензирования радио- и телеканалов, организация распространения продукции СМИ, организация рекламного рынка в СМИ, система медиа-измерений.

Механизм регистрации СМИ: уведомительный или разрешительный?

В контексте Закона о СМИ механизм регистрации является довольно простой и прозрачной процедурой, построенной в духе уведомительной системы, хотя в значительной степени бюрократически низведенной до уровня разрешительной. Об этом дальновидно предупреждал известный американский эксперт Монро Э. Прайс: «Закон о СМИ содержит требование регистрации, но пытается сделать ее механизм менее пугающим через ограничение свободы действий регистрационных органов... Даже те факторы, которые сначала кажутся очевидными, могут впоследствии стать расплывчатыми и привести к злоупотреблениям в использовании права проводить регистрацию... В этом отношении Закон о СМИ обладает привлекательной видимостью либерализации, но также более чем подразумеваемой угрозой вмешательства правительства, если оно посчитает что-то чрезвычайно неправильным»⁵². Хотя статистика регистрации СМИ выглядит достаточно убедительной – ежегодно регистрируется порядка полутора тысяч новых СМИ, тогда как отказы в регистрации единичны, – однако попытки ужесточить механизм регистрации через изменение Закона о СМИ повторяются из года в год. Часто имеют место и случаи возврата поданных на регистрацию документов под бюрократическими предлогами.

Впрочем, на недостатки сложившейся практики регистрации СМИ можно не обращать внимания, поскольку не они определяют реальное положение с доступом граждан к массовой информации. Закономерно возникает вопрос: так ли важно в условиях радикальных экономических, социальных и политических реформ обеспечивать гражданам возможность оперативно получать всестороннюю информацию (включая мнения) обо всем, что реально происходит в стране и мире? Или, напротив, целесообразно защитить общество от раздражающей, беспокоящей информации? Любая болезненная хирургическая операция предполагает наркоз. Реформа – это та же операция, а значит, чем она болезненнее для общества, тем более глубоким должен быть наркоз. В 90-е годы двадцатого века никто обществу наркоз не давал, и оно крайне болезненно воспринимало проводившиеся реформы. Напротив, в 2000-х годах было решено проводить реформы, максимально широко используя «меданаркоз».

Что предполагает «меданаркоз»? Первый его компонент – изоляция от внешних раздражителей, которая может быть достигнута путем ликвидации неконтролируемых источников информации (пример – телеканалы ТВ-6 и ТВС), путем их взятия под прямой (телекомпания НТВ) или косвенный контроль самоцензуры, основанной на страхе владельцев медиа-активов

⁵² Прайс М. Телевидение, телекоммуникации и переходный период: право, общество и национальная идентичность. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2000. С. 124–125.

подвергнуться воздействию «средств законного принуждения» за их реальные или надуманные прегрешения перед законом в сфере основного бизнеса.

Другой компонент «меданаркоза» – некое подобие так называемого «белого шума», который должен одурманить пациента, сделать его безучастным ко всему, легко манипулируемым и не способным ни к какому действию. Такой эффект достигается, во-первых, развлечением и отвлечением; во-вторых, пропагандой. Речь идет, прежде всего, о пропаганде определенных ценностей: антиамериканизма, милитаризма, имперского отношения к странам ближнего зарубежья. В-третьих, «продажей» публичных фигур и их конфигураций. Политические деятели, в том числе оппозиционные, «продаются» средствами массовой информации примерно так же, как зубная паста или стиральный порошок. Различия лишь в том, что в коммерческой рекламе запрещена контрреклама.

Результатом «меданаркоза» становится неуклонное сокращение объема, а также числа источников и потребителей независимой информации. Лицо, находящееся под «меданаркозом», не испытывает потребности в дополнительной информации. Все его информационные потребности сведены к «белому шуму», который ему обеспечен ежедневно и круглосуточно. Еще одно следствие «меданаркоза» – сокращение независимости пациента, уничтожение его самостоятельности.

Однако наивно рассчитывать на подобного пациента как на реального активного созидателя инновационного конкурентоспособного общества. Опасность «меданаркоза» и в том, что СМИ теряют навыки «сторожевого пса» общественных интересов. Даже если информация о той или иной угрозе не будет спрятана под грифом секретности и станет доступна прессе, она все равно не получит широкой огласки, так как все СМИ, задействованные в осуществлении «меданаркоза», не могут себе позволить нарушить гармонию «белого шума». В результате сигнал об угрозе получен не будет, и она сможет реализоваться. Спрашивается – что пользы от наркоза, если больному вместо удаления вросшего ногтя отрежут ногу. Вот почему вопрос о реальной свободе СМИ как поставщика независимой массовой информации является вопросом национальной безопасности.

Система лицензирования телерадиовещания

Эта система уже изначально конструировалась как распределительный механизм. Поскольку аудио- и аудиовизуальные СМИ используют для передачи информации естественным образом ограниченный природный ресурс (эфирные частоты и каналы), постольку российское государство по примеру многих других цивилизованных стран ввело систему лицензирования в этой сфере. Подчеркнем, что статья 10 ЕКПЧ допускает введение лицензирования в сфере телерадиовещания, в связи с чем Советом

Европы был принят целый ряд рекомендаций, касающихся различных аспектов лицензионного механизма⁵³.

Существующая в настоящее время в Российской Федерации система лицензирования телерадиовещания опирается на довольно противоречивую нормативно-правовую базу, включающую несколько статей Закона о СМИ и Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» (далее – Закон о связи), а также несколько подзаконных актов⁵⁴. Концептуальную основу этого механизма составляет идея раздельно-совместного лицензирования, предполагающая выдачу на одну и ту же частоту (канал) двух взаимосвязанных лицензий: на «деятельность по телерадиовещанию» и на «деятельность по связи для целей телерадиовещания»⁵⁵. В отсутствие первой лицензии вторая не может быть выдана (п. 4 ст. 15 Закона о связи).

При создании системы лицензирования в 1991 г. в нее был интегрирован важный демократический элемент, призванный обеспечить разумное, справедливое и гласное распределение частот, – *Комиссия по вещанию*. Этот межведомственный орган включал не только представителей заинтересованных министерств и государственного медиа-холдинга ВГТРК, но и авторитетных независимых журналистов, социологов, юристов.

Комиссия по вещанию сразу нажила себе много недоброжелателей, поскольку, во-первых, потребовала представить полный перечень частот, предназначенных для телерадиовещания; во-вторых, заявила о необходимости демилитаризации и конверсии частот соответствующих диапазонов; в-третьих, ввела в практику распределение наиболее привлекательных частот на основе открытого конкурса, в публичной полемике вокруг концепций вещания.

Этот общественно-государственный орган существует и поныне, именуясь Федеральной конкурсной комиссией по телерадиовещанию (ФКК). Его состав формируется Министерством связи и массовых коммуникаций РФ

⁵³ Рекомендация № Rec (2000) 23 относительно независимости и функций регулирующих органов в вещательном секторе; Рекомендация № Rec (2003) 9 о мерах поддержки демократического и социального распространения цифрового вещания и др. // ИПС «КонсультантПлюс».

⁵⁴ Постановление Правительства РФ от 07.12.1994 № 1359 «О лицензировании телевизионного вещания, радиовещания и деятельности по связи в области телевизионного и радиовещания в Российской Федерации» (далее – Положение о лицензировании); постановление Правительства РФ от 26.06.1999 № 698 «О проведении конкурсов на получение права на наземное эфирное телерадиовещание, а также на разработку и освоение нового радиочастотного канала для целей телерадиовещания» (далее – Положение о конкурсах) и др. // «Собрание законодательства РФ», 19.12.1994, N 34, ст. 3604; «Собрание законодательства РФ», 05.07.1999, N 27, ст. 3382.

⁵⁵ Впервые эта идея была реализована во Временном положении о лицензировании телевизионного вещания, радиовещания и деятельности по связи в области телевизионного и радиовещания в РСФСР, утв. постановлением Совета Министров РСФСР от 26.09.1991 № 500. // Нормативные акты, действующие в сфере управления и правового регулирования средств массовой информации и издательской деятельности Российской Федерации: Документы. – М.: «Россия», 1992. С. 92-97.

(Минкомсвязь России), при котором ФКК и работает, ежемесячно подводя итоги конкурсов на получение частот в столицах субъектов Российской Федерации и городах с населением более 200 тыс. человек. Почти все конкурсы организуются по формуле «концепция – свободная», поэтому выбор кандидата, предложившего лучшие концепцию вещания и технико-экономическое обоснование, оказывается весьма сложным делом. Часто результат конкурса определяется одним голосом, что говорит о высокой конкуренции среди приблизительно равных по уровню конкурсантов.

В последние годы ФКК стала чаще объявлять конкурсы с обременением. Это делается, в первую очередь, в городах с наиболее развитыми рынками медийной рекламы и радиовещания в FM-диапазоне. Например, в апреле 2007 г. были одновременно проведены тематические конкурсы на три частоты в московском радиозфире. Одна из частот предназначалась для студенческого радио (популяризация семейных ценностей и здорового образа жизни – не менее 25% от общего объема вещания); другая – для классической музыки (информационно-просветительское вещание – не менее 10% от общего объема вещания), третья – для «Радио путешествий» (популяризация культурных и исторических ценностей народов России – не менее 25% от общего объема вещания). В результате в столичном эфире появились радиостанции «Ньютон», «Орфей» и «Вояж-FM».

Однако были и менее удачные тематические конкурсы. В январе 2008 г. были подведены итоги тематического конкурса с концепцией «спортивная» на пул телеканалов в четырех российских городах. Заявку подал единственный конкурсант – телеканал «7ТВ». Он и оказался победителем. Еще хуже оказались результаты конкурса на пул телеканалов в 20 городах с концепцией «общественно-политическое вещание»: на конкурс подал заявку только телеканал REN-TV, но его концепция не набрала достаточного количества голосов, и конкурс был признан несостоявшимся⁵⁶.

Безусловно, существующий порядок конкурсного распределения частот для целей телерадиовещания далек от идеала. Если соответствующим образом изменить Закон о СМИ, то можно (по примеру Великобритании) установить в России систему распродажи частот: объявляется тендер; участники в запечатанных конвертах указывают сумму, которую они готовы заплатить за лицензию; кто предложил наибольшую сумму, тот и победил. Прозрачно и достаточно надежно защищено от коррупции. Но отвечает ли это интересам общества? В той же Великобритании известны случаи, когда популярные телевизионные компании, участвуя в конкурсах на продление действия своих лицензий, теряли их навсегда, так как их конкуренты предлагали бóльшие суммы. Естественно, подобное сильно ударяет по интересам, как зрителей, так и создателей телевидения.

Показательно, что в федеральных структурах, ответственных за реализацию государственной политики в области СМИ, прекрасно осознают недостатки существующей системы конкурсного распределения частот. На

⁵⁶ www.rsoc.ru; www.radiportal.ru.

специальном заседании коллегии МПТР летом 2000 г. отмечались недостатки, «связанные, в частности, с определением величины единовременного конкурсного взноса, с непроработанностью требований, предъявляемых к концепциям вещания, к составлению технико-экономических обоснований конкурсных проектов». Было даже отмечено, что «со временем Федеральная конкурсная комиссия должна стать общественным органом», однако «время для разгосударствления ФКК еще не пришло»⁵⁷.

Представляется, что время для «разгосударствления» лицензирующих органов в области вещания пришло еще в начале 90-х годов. Именно в первоначальной редакции Закона о СМИ закреплялось: «Федеральная комиссия по телерадиовещанию вырабатывает государственную политику в области лицензирования радио- и телевещания и проводит ее как непосредственно, так и через региональные комиссии по телерадиовещанию» (ч. 1 ст. 30). Предполагалось, что «порядок формирования и деятельности Федеральной комиссии по телерадиовещанию и региональных комиссий определяется законом Российской Федерации» (ч. 2 ст. 30). По замыслу авторов этот орган должен был строиться по аналогии с французским Высшим аудиовизуальным советом (*Conseil Supérieur de L'Audiovisuel*), формируемым на 6 лет по принципу «трех третей»: по три человека от Президента Республики (он же назначает председателя Совета), от Сената и от Национальной Ассамблеи.

Статья 1 Закона Франции о свободе коммуникации 1986 г. закрепляет, что Совет как независимый орган власти гарантирует свободу коммуникации при соблюдении условий, установленных данным Законом. Совет обеспечивает равенство всех вещателей, гарантирует независимость общественного сектора телерадиовещания, следит за соблюдением свободной конкуренции, за качеством и разнообразием программ, развитием их производства, за защитой и присутствием в них французского языка и культуры. Он может формулировать предложения по улучшению качества программ. Именно Совет, состоящий из девяти уважаемых общественных деятелей в возрасте до 65 лет, принимает решения о выдаче и отзыве лицензий на вещание, а многочисленные специалисты в области техники и юриспруденции лишь обеспечивают его работу⁵⁸.

Аналогичным российским планам не суждено было сбыться, а в 2004 г., чтобы окончательно похоронить идею создания Федеральной комиссии по телерадиовещанию, всякое упоминание о ней было изъято из текста Закона о СМИ. Правда, не исключено, что к ней придется еще вернуться в связи с неизбежной перестройкой системы лицензирования телерадиовещания в общем контексте перехода на цифровой формат вещания. Вот когда пригодятся рекомендации Совета Европы, согласно которым регулирующие

⁵⁷ Информационный бюллетень НАТ. – 2000. – № 28. – С. 2.

⁵⁸ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (modifiée et complétée) // Les brochures du CSA. – 1996. – Juillet.

органы в вещательном секторе должны иметь полномочия, позволяющие им выполнять свои задачи, во-первых, эффективным, во-вторых, независимым, в-третьих, прозрачным способом.

Наиболее важный из перечисленных принципов – это независимость регулирующих органов, предполагающая их защиту от любого вмешательства со стороны политических сил и экономических групп влияния. С этим связано требование формировать регулирующие органы демократическим и прозрачным образом. Например, в некоторых странах считается, что «регулирующие органы должны представлять различные интересы, течения мысли, политические и социально-профессиональные группы в обществе. В таких случаях они будут достаточно многочисленными органами, члены которых – назначаемые во многих случаях неправительственными организациями или местными властями – обычно работают по совместительству и не обязательно являются экспертами в данной области». В других странах, напротив, «не считается необходимым, чтобы члены регулирующих органов представляли полный спектр общества, поскольку их рассматривают скорее как независимых "судей"». В большинстве подобных случаев орган регулирования формируется из ограниченного числа профессиональных экспертов, назначаемых законодательной или исполнительной властями для каждодневной работы. Однако и при такой конструкции должны соблюдаться принципы политического разнообразия, прозрачности и подконтрольности обществу⁵⁹.

В российских реалиях независимость Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию опирается вовсе не на правовые гарантии – по причине их явной недостаточности, – а на репутацию входящих в ее состав членов, признанных экспертов в области телевидения и радио, и сложившуюся традицию сотрудничества лицензирующего органа федеральной исполнительной власти (ныне – Роскомнадзор) с профессиональным сообществом вещателей. Что касается правовых гарантий независимости, то к ним (с известной долей условности) можно отнести, во-первых, правило: «Постоянный состав Комиссии утверждается Приказом Министра связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в количестве 9 человек. Ежегодному обновлению (ротации) подлежит менее 1/3 ее состава»⁶⁰. Правда, в Положении о ФКК ни слова не сказано о порядке выдвижения и критериях отбора кандидатур, о сроке полномочий членов Комиссии, о возможности досрочного прекращения полномочий, о порядке разрешения конфликта интересов.

⁵⁹ Пояснительный меморандум к Рекомендации № Rec (2000) 23 о независимости и функций регулирующих органов в вещательном секторе. // Перспективы лицензирования телерадиовещания в России: правовой аспект. – М.: Институт проблем информационного права, 2004. С. 139–140.

⁶⁰ Положение о Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию, утв. приказом Министра связи и массовых коммуникаций РФ от 23.07.2008 № 18. // "Российская газета", № 190, 10.09.2008.

Во-вторых, в Положении закреплён личный характер голосования при подведении итогов конкурсов на право использования радиочастот для целей телерадиовещания: «Не допускается заочное голосование или голосование через представителя... Каждый член Комиссии имеет один голос и может голосовать: "за", "против", "воздержался"». Голосование по отдельным вопросам может быть тайным. Однако не будем забывать, что, как правило, четверо или пятеро членов постоянного состава ФКК являются чиновниками высокого уровня. Кроме того, при проведении конкурса на право вещания в пределах какого-либо одного субъекта РФ состав Комиссии увеличивается до 12 человек за счёт полпреда Президента в соответствующем федеральном округе, представителей высшего регионального органа исполнительной власти и регионального органа законодательной власти. В связи с этим возникает вопрос: как согласуется независимость члена Комиссии при голосовании с нормами законодательства о государственной службе, а также с теми поручениями, которые получают региональные члены ФКК от своих доверителей?

Достаточно противоречиво закреплены в Положении о ФКК и ее задачи. С одной стороны, Комиссия призвана «обеспечивать сохранение единого информационного пространства, реализацию государственной политики в области развития телерадиовещания в Российской Федерации». На практике это приводит к тому, что ФГУП «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания» как организация, созданная для «информационно-аналитического обеспечения внутренней и внешней политики Российской Федерации»⁶¹, в большинстве случаев оказывается победительницей в конкурсах с ее участием. Однако такое очевидное благоволение государственному вещателю плохо согласуется с другой задачей ФКК: «Способствовать защите конституционных прав граждан на свободу получения и распространения информации посредством телерадиовещания». Данную формулу можно охарактеризовать как очень слабый и потому не имеющий практического отклика стимул к сохранению и расширению информационного плюрализма в обществе.

Конечно, реальное влияние ФКК на неуклонное сокращение информационного плюрализма в российском телерадиоэфире невелико. Гораздо важнее, во-первых, политические меры властей по контролю за содержанием общественно-политического вещания. Во-вторых, глобальный процесс вытеснения серьезной аналитической информации ее облегченно-развлекательной версией («information» + «entertainment» = «infotainment»). В-третьих, экономические факторы, когда независимые региональные и местные вещатели со 100% собственным вещанием постепенно вытесняются общенациональными сетевыми станциями, входящими в несколько крупных медиа-холдингов («Газпром-Медиа», «Европейская Медиа Группа»,

⁶¹ Устав ФГУП «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания», утв. постановлением Правительства РФ от 26.02.2004 г. № 111. // "Собрание законодательства РФ", 08.03.2004, N 10, ст. 865.

«Национальная Медиа Группа», «Русская Медиа Группа»). Хотя отсюда не следует, что ФКК не могла бы – при наличии необходимых законодательных гарантий – компенсировать негативное воздействие указанных факторов и защитить доступ граждан к массовой информации.

С учетом изложенных соображений представляется целесообразным на уровне не министерского приказа, а федерального закона установить хотя бы минимальные гарантии независимости и социальной миссии ФКК. Для этого следовало бы вернуть в Закон о СМИ исключенную из него в 2004 г. статью 30 «Федеральная комиссия по телерадиовещанию», наполнив ее новым содержанием: «Лицензии на вещание выдаются лицензирующим органом на основании решения Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию, если иное не предусмотрено настоящим Законом.

Федеральная конкурсная комиссия по телерадиовещанию образуется при лицензирующем органе на общественных началах. Комиссия формируется из числа лиц, способных обеспечить коллективное представительство интересов общества в целом, и утверждается Правительством Российской Федерации.

Члены Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию не имеют права получать каких-либо указаний от любого лица или организации в связи с их членством в составе комиссии, не имеют права ни прямо, ни косвенно участвовать в создании и использовании теле- или радиоканалов, если имеется вероятность конфликта интересов с функциями, которые они осуществляют в комиссии.

Порядок деятельности Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию определяется Правительством Российской Федерации».

Перспективы расширения информационного плюрализма при переходе к цифровому вещанию

Цифровое телевизионное и радиовещание являются одним из результатов развития новых информационных и коммуникационных технологий на рубеже XX-XXI вв. Благодаря этим технологиям, обеспечивающим отказ от аналоговых методов обработки сигнала в пользу цифровых, сжатие, кодирование и мультиплексирование цифровых потоков, радикально ускоряется конвергенция средств вещания, телекоммуникаций и компьютерных сетей, возникают мультимедийные среды, формируются новые интерактивные услуги, развиваются сети Интернет и мобильной связи.

Применительно к телевидению переход от аналоговых (существующих с начала XX в.) к цифровым методам формирования и передачи сигналов, несущих телепрограммы, означает многократное увеличение числа доступных потребителю телеканалов. Разработанные методы сжатия данных и цифровой модуляции позволяют по одному радиочастотному каналу передавать сигналы не одной, как при аналоговых технологиях, а нескольких телевизионных каналов (программ), включая каналы телевидения высокой четкости (ТВЧ) и сверхвысокой четкости (ТСВЧ)⁶².

⁶² Согласно официальному определению Международного Союза Электросвязи, «система телевидения высокой четкости – это система, которая предназначена для обеспечения

При переходе от аналогового на цифровое телевизионное вещание возникает большое количество принципиальных вопросов, от оптимального решения которых зависят долгосрочные политические, социальные и экономические результаты. В любом случае эти решения должны получить юридическое закрепление, которое должно составить непротиворечивую систему взаимосвязанных правовых норм, регулирующих как процесс внедрения цифрового вещания, так и его последующее функционирование. Перечислим лишь некоторые из этих вопросов, непосредственно связанные с обеспечением доступа граждан к массовой информации.

Один из важнейших – выбор стандарта компрессии сигнала, т.е. количества цифровых телеканалов, которые смогут разместиться в одном радиочастотном канале, занимаемом сегодня одним аналоговым телеканалом. Этот вопрос в предварительном порядке решен Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 г. № 706-р, в котором определено, что при переходе на цифровое телевизионное вещание в стране будет применяться общеевропейский стандарт DVB (Digital Video Broadcasting) со стандартом компрессии MPEG-4 и выше. «Применение указанных стандартов цифрового вещания позволит в полосе частот, выделенной для одного аналогового канала эфирного наземного телевизионного вещания, передавать до 6–8 телевизионных и 4 радиоканалов одновременно. Кроме того, цифровые технологии позволят реализовать ряд дополнительных информационных услуг (интерактивных и справочно-информационных услуг, доступ в сеть Интернет и др.)»⁶³.

Альтернативой этому решению был стандарт MPEG-2⁶⁴. Его недостатком был более низкий уровень компрессии, что позволяло в одной полосе частот расположить значительно меньше цифровых телеканалов (от 2 до 4). В то же время этот стандарт имел значительные преимущества. Например, приставки, работающие на этом стандарте и преобразовывающие цифровой сигнал в привычный для современных телевизоров аналоговый, стоят примерно в три раза дешевле. Вот почему во Франции для бесплатных

возможности наблюдения изображения с расстояния примерно трех высот экрана, причем она должна совсем или почти совсем не влиять на качество воспринимаемого образа, который возник бы при наблюдении исходной сцены или действия у требовательного зрителя с нормальной остротой зрения». В системе ТВЧ (HDTV) высокая четкость изображения достигается, прежде всего, за счет получения телевизионного изображения на 1080 строках развертки (1080 x 1920 пикселей) вместо 525 или 625 строк в обычных телевизорах. В системе ТСВЧ (Extremely High Resolution Imagery, EHRI) применяются стандарты вплоть до 7680 x 4320 пикселей. См.: Кривошеев М.И. Международная стандартизация цифрового телевизионного вещания. – М.: Научно-исследовательский институт радио (НИИР), 2006. С. 129–191.

⁶³ Концепция развития телерадиовещания в Российской Федерации на 2008–2015 годы, одобренная Распоряжением Правительства РФ от 29.11.2007 г. № 1700-р. // "Собрание законодательства РФ", 03.12.2007, N 49, ст. 6221.

⁶⁴ См.: Зубарев Ю.Б., Кривошеев М.И., Красносельский И.Н. Цифровое телевизионное вещание. Основы, методы, системы. – М.: Научно-исследовательский институт радио (НИИР), 2001.

телеканалов был принят стандарт MPEG-2, а для платных – MPEG-4. Это привело к резкому увеличению телепрограмм в свободном доступе. Если до «перехода на цифру» здесь было 5 эфирных бесплатных телеканалов, то теперь стало 17. Не последнюю роль при определении этого количества Высшим аудиовизуальным советом играл объем существующего рекламного рынка, который должен был обеспечить окупаемость минимум семнадцати телеканалов. Совет провел открытый конкурс, в котором участвовали 70 телеканалов. Те, кто набрал наибольшее число голосов, попали в «бесплатный» пакет. Поскольку техническая возможность позволяла включить в состав мультиплексов еще 11 каналов, то они тоже попали в пакет, но уже в качестве платных услуг, т.е. телеканалов с условным доступом⁶⁵.

Второй принципиально важный вопрос – демилитаризация и конверсия радиочастот, которые могут быть использованы для целей телерадиовещания в соответствии с планом наземной цифровой радиовещательной службы, разработанным для Российской Федерации Международным союзом электросвязи в 2006 г. Этот план должен обеспечивать эффективное использование радиочастотного спектра как на международном, так и на национальном уровне, предотвращая создание помех национальным вещателям в других странах. Однако более 30% спектра выделенных частот используется совместно радиоэлектронными средствами гражданского и военного назначения, а 35% – преимущественно военного⁶⁶. Естественно, расчистка этих частот позволит значительно расширить число каналов, пригодных для целей телерадиовещания.

Третий вопрос – состав так называемого «социального пакета». Хотя в 2008 г. этот вопрос, казалось, был решен – был определен перечень из шести федеральных телеканалов, доступ к которым должен быть обеспечен на всей территории Российской Федерации без взимания платы с граждан. Однако и это решение может быть признано лишь предварительным, поскольку его сопряжение с требованиями Закона о СМИ остается под большим вопросом.

Представляется, что вопрос о «социальном пакете» должен решаться в общем контексте проблемы лицензирования наземного цифрового телевидения. При этом лицензирование должно касаться каналов, включаемых в состав мультиплексов, как на условиях бесплатного, так и платного для населения доступа. Именно через систему лицензирования на конкурсной основе можно будет распределить позиции телеканалов в первом и последующих мультиплексах, определив последовательность их выхода на рынок цифрового вещания. Следует иметь в виду, что на нынешнем этапе освоение цифрового вещания означает для телекомпаний лишь дополнительные затраты, но никак не дополнительные доходы, так как им

⁶⁵ «Социальный пакет» телевизионных и радиовещательных программ: состав и правовой статус. Материалы круглого стола Национальной ассоциации телерадиовещателей. – М.: НАТ, 2006. С. 20–21, 32–33.

⁶⁶ См.: Концепция развития телерадиовещания в Российской Федерации на 2008–2015 годы.

придется оплачивать доставку своего сигнала дважды – «в аналоге» и «в цифре». Поэтому каждому вещателю, готовому конвертировать занимаемый им радиочастотный канал для целей цифрового телевидения, целесообразно давать возможность занять в создаваемом мультиплексе еще одну–две позиции. Это будет стимулировать формирование новых мультиплексов, а значит, расширение информационного плюрализма в телевизионном эфире.

Четвертый вопрос – определение субъекта, несущего бремя расходов на приобретение цифровых приставок для аналоговых телевизоров. Мировой опыт решения этой проблемы весьма разнообразен. В Италии, например, первые 800 тыс. приставок дотировались государством. В США федеральный бюджет субсидирует приобретение приставок малоимущими. Германия, напротив, отвергла этот путь, а Еврокомиссия признала его ущемляющим законные интересы операторов кабельного телевидения.

Пятый вопрос – о приоритетах при распределении мест в первых мультиплексах. В отсутствие отечественной законодательной базы для его решения целесообразно ориентироваться на позицию Совета Европы, которая подчеркивает «особую роль информационных средств вещания, в частности общественного вещания, в современном демократическом обществе, которая заключается в поддержке основополагающих ценностей политической, правовой и социальной структур демократического общества, и, в особенности, соблюдения прав человека, культурного и политического плюрализма». Совет Европы рекомендует, чтобы общественное вещание не только сохранилось в цифровой среде, но и играло «центральную роль при переходе к наземному цифровому вещанию». Для него должны быть созданы «финансовые, технические и другие условия, которые позволят программам общественного вещания исполнить свое назначение как можно лучше»⁶⁷.

Разумеется, обозначенные вопросы далеко не исчерпывают всю проблематику правового регулирования процесса «перехода на цифру». Причем, помимо создания новых проблем этот процесс актуализирует и те, которые уже неоднократно обсуждались правоведами и юристами-практиками. Особенно актуальным становится вопрос о предмете регулирования в процессе лицензирования вещания. Если признать, что предметом лицензирования является определенный вид деятельности, то неминуемо возникает необходимость включить в нормативно-правовую базу лицензирования вещания – помимо указанных в предыдущем разделе – еще и Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 25 сентября 1998 г. № 158-ФЗ. Однако применение данного Закона в сфере телерадиовещания неминуемо порождает весьма серьезные проблемы процессуального и материально-правового характера, на которые

⁶⁷ Основные принципы цифрового вещания. Приложение к Рекомендации Совета Европы № Rec (2003)9 о мерах поддержки демократического и социального распространения цифрового вещания.// ИПС «КонсультантПлюс».

исполнительная и судебная власти (в отличие от некоторых правоведов) предпочитают закрывать глаза⁶⁸.

Лицензирование телерадиовещания было прямо указано в ст. 17 данного Закона, что прямо противоречило норме п. 3 ст. 19: «Установленный в настоящем Федеральном законе порядок лицензирования отдельных видов деятельности не распространяется на порядок лицензирования конкретных видов деятельности, лицензирование которых установлено вступившими в силу до дня вступления в силу настоящего Федерального закона иными федеральными законами». Отсюда следовало, что Закон о лицензировании 1998 г. не мог распространяться на лицензирование телерадиовещания, установленное семью годами раньше в Законе о СМИ 1991 г.

Более того, неразрешимую проблему создавал п. 2 ст. 7 Закона о лицензировании 1998 г. – «деятельность, на осуществление которой федеральными органами государственной власти выдана лицензия, может осуществляться на всей территории Российской Федерации». Получается, что телекомпания, имеющая лицензию на вещание по 25-му ТВК в г. Калуге, может вещать по одноименному каналу в г. Костроме? Разумеется, нет, поскольку в Костроме может просто не оказаться такого канала вообще или он может быть занят другой телекомпанией. Все это свидетельствует о том, что инициаторы внесения телерадиовещания в Закон о лицензировании 1998 г. не имели ясного представления относительно предмета регулирования при лицензировании телерадиовещания. Представляется, что такой предмет – это вовсе не определенный вид деятельности, а часть радиочастотного спектра, являющегося ограниченным ресурсом⁶⁹. Именно такой смысл вкладывает в лицензирование телерадиовещания действующая редакция Федерального закона от 8 августа 2001 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности». Здесь ясно сказано (п. 2 ст. 1), что он не распространяется на «использование орбитально-частотных ресурсов и радиочастот для осуществления телевизионного вещания и радиовещания (в том числе вещания дополнительной информации)».

В условиях «перехода на цифру» предметом регулирования становится уже не только радиочастотный ресурс и количество позиций в составе каждого мультимплекса, но и доступ к потребителю. Именно этот ресурс – доступ массовой информации к гражданину – оказывается предметом лицензирования. Поскольку данный предмет регулирования гораздо тоньше, политически и социально острее, чем радиочастотный спектр, постольку принципиально важно сделать систему конкурсного лицензирования максимально демократичной, справедливой и транспарентной.

⁶⁸ См., напр.: Правовые вопросы лицензирования телерадиовещания / под ред. А.Г. Рихтера. – М.: Центр «Право и СМИ», 2000. Противоположную позицию см.: Комментарий к Закону о СМИ. С. 169-179.

⁶⁹ См., напр.: Ограниченный ресурс и неограниченный произвол. Интервью с Михаилом Федотовым. – Телефорум. – 2000. – № 4-5. С. 65-67; Федотов М.А. Лицензирование телерадиовещания: «подводные камни» судебной практики. – Российская юстиция. – 2001. – № 3.; Перспективы лицензирования телерадиовещания в России.

Защита источника конфиденциальной информации

Институт защиты источника конфиденциальной информации впервые появился в Законе СССР от 12.06.1990 № 1552-1 «О печати и других средствах массовой информации» и закрепился в Законе о СМИ. Конституцией Российской Федерации также предусмотрена возможность законодательного освобождения отдельных категорий лиц от обязанности давать свидетельские показания (ч. 2 ст. 51), что уже ранее было предусмотрено Законом о СМИ, закрепившим обязанность журналиста и редакции сохранять конфиденциальность информации и ее источника (ст. 41; абз. 5 ч. 1 ст. 49). Корреспондирующие нормы появились и в уголовно-процессуальном законодательстве. Сегодня уже нет законных оснований для того, чтобы требовать от журналистов раскрывать источник доверительной информации органам дознания и предварительного следствия.

Разумеется, помимо официальных каналов получения информации всегда существует неофициальный, основанный на доверительных отношениях с информатором. Лицо, снабжающее редакцию или журналиста серьезной компрометирующей информацией, нуждается в том, чтобы не быть узнанным. В противном случае опасения за свою судьбу, благополучие, а иногда и жизнь вынудят его не предавать гласности известные сведения. Таким образом, с одной стороны, правовые гарантии сохранения в тайне персональных данных информатора позволяют прессе получать от него порой сенсационные сообщения. С другой стороны, нельзя допустить, чтобы анонимность служила прикрытием для клеветы, фальсификации и других средств манипулирования общественным мнением. Вот почему важно суметь пройти между Сциллой игнорирования института защиты источника информации, и Харибдой его абсолютизации.

В отечественную правовую систему этот институт был впервые введен Законом СССР «О печати и других средствах массовой информации». Российский Закон о СМИ не только сохранил, но и развил его. Тем самым он предвосхитил появление конституционной нормы, допускающей возможность освобождения от обязанности давать свидетельские показания (ст. 51 Конституции РФ). Институт защиты источника информации непосредственно вытекает из конституционного права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 23 Конституции РФ). Он связан, с одной стороны, с правом на имя, а с другой – на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. Таким образом, этот институт, во-первых, распространяется на свободу обмена корреспонденцией – никто не вправе вскрывать, знакомиться и оглашать содержание писем и телеграмм, поступающих в редакцию, подслушивать телефонные разговоры сотрудников, иначе как на основании судебного решения.

Во-вторых, он обязывает редакции СМИ и их сотрудников сохранять в тайне поступающую к ним от граждан доверительную информацию. Когда речь идет о *сообщениях, предоставленных гражданами не для*

распространения, а для ориентировки журналистов, Закон о СМИ (ч. 1 ст. 41) требует от редакций не разглашать полученную информацию в своих публикациях. Что касается возможности передать эти сведения третьему лицу, то должны учитываться характер, степень и правовые основания их конфиденциальности (государственная, служебная, коммерческая, личная, семейная тайна).

В-третьих, рассматриваемый институт обязывает редакции (ч. 2 ст. 41) и журналистов (п. 4 ч. 1 ст. 49) не разглашать персональные данные, позволяющие идентифицировать личность автора письма или иного сообщения в редакцию, если тот оговорил сохранение их в тайне. Закон освобождает редакцию от обязанности сохранять в тайне источник информации и его персональные данные, «когда соответствующее требование поступило от суда в связи с находящимся в его производстве делом» (ч. 2 ст. 41).

Суд имеет реальные инструменты для того, чтобы принудить редакцию к выполнению его требований. Сошлюсь, в частности, на п. 6 ст. 1 Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», где устанавливается: «Требования и распоряжения судей при осуществлении ими полномочий обязательны для всех без исключения государственных органов, общественных объединений, должностных лиц, других юридических лиц и физических лиц. Информация, документы и их копии, необходимые для осуществления правосудия, представляются по требованию судей безвозмездно. Неисполнение требований и распоряжений судей влечет установленную законом ответственность». Предусмотрена даже уголовная ответственность за злостное неисполнение или воспрепятствование исполнению судебного акта (ст. 315 УК РФ).

В настоящий момент существует опасность постепенной утраты такого важного демократического завоевания, как тайна источника журналистской информации. Его подрывает, в частности, складывающаяся в некоторых регионах практика заключения противоправных соглашений о сотрудничестве редакций СМИ с органами безопасности и правоохранительными органами.

Ситуация.

5 июня 2000 г. управление ФСБ РФ по Волгоградской области заключило Соглашение о сотрудничестве № 101 с государственным унитарным предприятием «Редакция газеты «Волгоградская правда»». Здесь закрепляется, что «в случае получения сведений, находящихся в компетенции УФСБ, из других источников, сотрудники редакции, в соответствии с п. 8 статьи 47 Закона «О средствах массовой информации», обязаны проверить их достоверность в ПОС УФСБ».

Как легко догадаться, в данном случае налицо, во-первых, откровенная фальсификация текста ст. 47 Закона о СМИ, в которой говорится не об обязанностях, а о правах журналиста; во-вторых, откровенное игнорирование обязанности редакции и журналиста сохранять в тайне источник информации (ст. 41 Закона о СМИ); в-третьих, фактическое

понууждение журналистов к сбору информации в пользу органов безопасности, что является прямым нарушением требований части первой ст. 51 Закона о СМИ, согласно которой «не допускается использование установленных настоящим Законом прав журналиста в целях... сбора информации в пользу постороннего лица или организации, не являющейся средством массовой информации».

Соглашение также неправомерно ограничивает редакционную самостоятельность и фактически вводит цензуру, когда обязывает редакцию: а) использовать полученные от УФСБ сведения в своих публикациях, «не сопровождая их собственными комментариями»; б) предварительно проверять в УФСБ полученные из других источников сведения о негативных проявлениях, допущенных сотрудниками УФСБ, и только «после проверки этих фактов уполномоченными органами» принимать решение об их опубликовании; в) в случае опубликования «недостовой информации, не подтвержденной ПОС УФСБ» опровергнуть ее в порядке, предусмотренном ст. 44 Закона о СМИ. Все эти положения ограничивают не только профессиональные права журналистов, но и их гражданские права, предусмотренные ст. 29 Конституции, нарушают требования ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, поскольку ограничения таких прав могут устанавливаться только федеральным законом.

Практика заключения аналогичных соглашений существует и в некоторых других правоохранительных и контрольных органах.

Напротив, новый Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ подкрепляет институт защиты источника информации, введенный Законом о СМИ. В части второй статьи 144 УПК РФ устанавливается: «По сообщению о преступлении, распространенному в средствах массовой информации, проверку проводит по поручению прокурора орган дознания или следователь. Редакция, главный редактор соответствующего средства массовой информации обязаны передать по требованию прокурора, следователя или органа дознания имеющиеся в распоряжении соответствующего средства массовой информации документы и материалы, подтверждающие сообщение о преступлении, а также данные о лице, предоставившем указанную информацию, за исключением случаев, когда это лицо поставило условие о сохранении в тайне источника информации».

Важно подчеркнуть и международно-правовой аспект проблемы защиты журналистских источников доверительной информации. Софийская Декларация ЮНЕСКО 1997 г. гласит: «Журналиста нельзя принуждать к разглашению источников информации». Эта же мысль прослеживается в Резолюции о журналистских свободах и правах человека, принятой 4-й Европейской конференцией министров по политике в области СМИ (Прага, 1994 г.) и в Резолюции Европейского парламента о конфиденциальности журналистских источников от 18 января 1994 г.

Сошлемся также на прецеденты, сложившиеся в практике Европейского Суда по правам человека. В марте 1996 г., рассматривая дело «Goodwin против Великобритании», Суд определил нарушение ст. 10 ЕКПЧ в приказе, требовавшем от журналиста раскрыть источники информации. Суд посчитал, что «защита журналистских источников информации является одним из основополагающих условий свободы печати... При отсутствии подобной защиты источники не стали бы оказывать содействие прессе, что отрицательно сказалось бы на способности прессы предоставлять точную и надежную информацию по вопросам, представляющим общественный интерес»⁷⁰.

В развитие упомянутых резолюций Комитет Министров Совета Европы принял Рекомендацию № R(2000)7 относительно права журналистов не раскрывать свои источники информации. Этот документ рекомендует государствам-членам СЕ осуществлять в национальном законодательстве и придерживаться на практике следующих принципов⁷¹:

1. Журналист имеет право не раскрывать информацию, идентифицирующую ее источник.

2. Такое же право принадлежит другим лицам, которые благодаря своим профессиональным отношениям с журналистами могут узнать об информации, идентифицирующей ее источник (речь идет о редакторе, работодателе, корректоре, секретаре).

3. Право журналистов не раскрывать информацию, идентифицирующую ее источник, не должно подвергаться иным ограничениям, чем те, которые упомянуты в ст. 10 ЕКПЧ. Раскрытие информации, устанавливающей источник, не должно считаться необходимым, если нельзя убедительно установить, что, во-первых, не существует разумной альтернативы раскрытию или эти альтернативные меры уже исчерпаны. Во-вторых, если законный интерес в раскрытии определенно перевешивает общественный интерес в нераскрытии, имея ввиду, что: а) доказана первостепенная необходимость раскрытия; б) обстоятельства носят достаточно важный и серьезный характер; в) необходимость в раскрытии вытекает из общественных потребностей; г) обоснованность раскрытия может подвергаться контролю со стороны ЕСПЧ.

4. В судебном деле против журналиста, возбужденном на основании утверждения о якобы имевшем место нанесении ущерба чести и репутации какого-либо лица, власти с целью установления правдивости или неправдивости такого утверждения должны рассматривать все свидетельства, которые им доступны на основании национального процессуального права, и не могут требовать для этой цели раскрытия журналистом информации, идентифицирующей ее источник.

⁷⁰ Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. Т. 2. – М.: Изд-во НОРМА, 2000. С. С. 187.

⁷¹ См.: <http://www.ruj.ru/>

5. Должны соблюдаться следующие условия процедуры раскрытия источника: а) ходатайства и просьбы со стороны компетентных органов власти об инициировании действий, направленных на раскрытие информации, устанавливающей источник, предпринимаются только должностными лицами или органами власти, имеющими законные полномочия по раскрытию информации; б) власти обязаны поставить журналистов в известность об их праве не раскрывать информацию, устанавливающую источник, а также об ограничениях на это право до того, как будет высказана просьба о раскрытии; в) санкции против журналистов за нераскрытие информации, устанавливающей источник, налагаются только судебными властями в ходе судебных разбирательств; г) журналисты предоставляется право на пересмотр другими судебными властями наложенных на них санкций за нераскрытие информации, устанавливающей источник; д) в тех случаях, когда журналисты соглашаются раскрыть информацию, идентифицирующую источник, компетентные власти принимают меры по ограничению масштабов раскрытия и сами должны уважать конфиденциальность такого раскрытия.

6. Не должны допускаться перехват сообщений журналистов или их работодателей, установление наблюдения за ними и их контактами, а также обыски и выемки в их личных или служебных помещениях имущества или корреспонденции, если цель этих действий – лишить журналистов права не раскрывать информацию, идентифицирующую ее источник. В тех случаях, когда информация, устанавливающая источник, получена органами предварительного следствия или суда с помощью любого из вышеуказанных действий, должны быть приняты меры по предотвращению последующего использования этой информации в качестве свидетельства в судах, если это раскрытие не оправдано по условиям вышеприведенных принципов.

7. Установленные принципы не ограничивают национальное законодательство в вопросе об освобождении обвиняемого от необходимости свидетельствовать против самого себя.

Гарантии права на доступ к информации в деятельности СМИ

В сфере массовой информации действует ряд специальных мер, призванных обеспечить правовую защиту права на доступ к информации. В соответствии с предложенной классификацией эти меры можно разделить на три группы, касающиеся, а) права журналистов и организаций СМИ на доступ к информации, б) права граждан на доступ к массовой информации и в) защиты источника конфиденциальной информации. Первые две группы мер прямо предусмотрены в ст. 58 и 60 Закона о СМИ. Статья 58 Закона о СМИ устанавливает ответственность за ущемление свободы массовой информации, т.е. воспрепятствование в какой бы то ни было форме со стороны граждан, должностных лиц государственных органов и организаций, общественных объединений законной деятельности редакций и журналистов, статья 60 – за иные нарушения законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации. Обе нормы не конкретизируют меры

ответственности, а в самом общем виде декларируют, что указанные группы деликтов влекут «уголовную, административную, дисциплинарную или иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации». Естественно, эти нормы не налагают какой-либо ответственности на правонарушителей, но обязывают законодателя установить конкретные составы правонарушений в соответствующих кодексах. Как будет показано, законодатель не в полной мере справился с этой задачей.

Позитивную роль могли бы сыграть *правовые механизмы обжалования ограничений доступа журналистов и организаций СМИ к информации и привлечения виновных в незаконном ограничении доступа к ответственности*. В этом контексте обращает на себя внимание ст. 8 Закона об информации, которая содержит некоторый юридический механизм защиты права на доступ к информации: *решения и действия (бездействие), нарушающие право на доступ к информации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд*. Потребитель имеет право на возмещение нанесенного ему ущерба.

Однако, сравнивая Законы об информации 1995 и 2006 годов, нельзя не заметить серьезную потерю – в более позднем варианте уже нет ни слова о том, что суды рассматривают споры о необоснованном отнесении информации к категории с ограниченным доступом, а лица, виновные в незаконном ограничении доступа к информации, несут ответственность в соответствии с уголовным, гражданским законодательством и законодательством об административных правонарушениях (ст. 24 Закона об информации 1995 г.). На этом фоне рудиментом демократии выглядит сохранившееся в Законе РФ «О государственной тайне» положение, согласно которому должностное лицо, принявшее решение о засекречивании сведений, не подлежащих засекречиванию, либо о включении их в этих целях в носители сведений, составляющих государственную тайну, несет уголовную, административную или дисциплинарную ответственность в зависимости от причиненного обществу, государству и гражданам материального и морального ущерба (ч. 2 ст. 7). Кроме того, согласно ст. 15 этого Закона, граждане и юридические лица вправе обжаловать в суд решения о засекречивании, а также обращаться в органы государственной власти, на предприятия, в учреждения, организации, в том числе в государственные архивы, с запросами о рассекречивании сведений. Эти запросы подлежат рассмотрению в 3-месячный срок. Уклонение должностных лиц от рассмотрения запроса влечет административную или дисциплинарную ответственность. Впрочем, сохранение этих строгих норм в федеральном законодательстве равным счетом ничего не меняет в реальности, так как ни в УК, ни в КоАП нет ни одного состава правонарушения, объективная сторона которого сводилась бы к необоснованному засекречиванию.

Применительно к праву журналистов и организаций СМИ на доступ к информации в Законе о СМИ можно выделить следующие составы правонарушений:

1. нарушение права редакции на запрос и получение информации;
2. установление ограничений на контакты с журналистом и передачу ему информации, за исключением сведений, составляющих государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну;
3. нарушение прав журналиста, установленных Законом о СМИ:
 - искать, запрашивать и получать информацию;
 - посещать государственные органы и организации, предприятия и учреждения, органы общественных объединений либо их пресс-службы;
 - быть принятым должностными лицами в связи с запросом информации;
 - получать доступ к документам и материалам, за исключением их фрагментов, содержащих сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну;
 - копировать, публиковать, оглашать или иным способом воспроизводить документы и материалы;
 - производить записи, в том числе с использованием средств аудио- и видеотехники, кино- и фотосъемки, за исключением случаев, предусмотренных законом;
 - посещать специально охраняемые места стихийных бедствий, аварий и катастроф, массовых беспорядков и массовых скоплений граждан, а также местности, в которых объявлено чрезвычайное положение; присутствовать на митингах и демонстрациях;
 - проверять достоверность сообщаемой ему информации.

В Законе о СМИ можно выделить составы правонарушений, связанных с обеспечением права граждан на доступ к массовой информации. В данную группу следует включать не только составы, выражающиеся в ограничении доступа аудитории к интересующей ее массовой информации, но и составы, в результате которых деформируется содержание самой массовой информации. Данную группу целесообразно разделить на две подгруппы, включающие следующие составы правонарушений:

Подгруппа А:

1. незаконное прекращение либо приостановление деятельности СМИ;
2. незаконное изъятие, а равно уничтожение тиража или его части;
3. воспрепятствование осуществляемому на законном основании распространению продукции средства массовой информации;
4. установление незаконных ограничений на розничную продажу тиража периодического печатного издания;
5. создание искусственных помех, препятствующих уверенному приему радио- и телепрограмм;

Подгруппа Б:

6. осуществление цензуры;
7. вмешательство в деятельность и нарушение профессиональной самостоятельности редакции;
8. принуждение журналиста к распространению или отказу от распространения информации;
9. нарушение следующих прав журналиста, установленных Законом о СМИ:
 - распространять информацию;
 - излагать свои личные суждения и оценки в сообщениях и материалах, предназначенных для распространения за его подписью;
 - отказаться от подготовки за своей подписью сообщения или материала, противоречащего его убеждениям;
 - снять свою подпись под сообщением или материалом, содержание которого, по его мнению, было искажено в процессе редакционной подготовки, либо запретить или иным образом оговорить условия и характер использования данного сообщения или материала в соответствии с частью первой статьи 42 настоящего Закона;
 - распространять подготовленные им сообщения и материалы за своей подписью, под псевдонимом или без подписи.

К сожалению, большинство предусмотренных в Законе о СМИ составов правонарушений не получили закрепления в соответствующих кодексах. Редкими исключениями стали статья 13.16. КоАП РФ, устанавливающая ответственность за воспрепятствование осуществляемому на законном основании распространению продукции СМИ либо установление незаконных ограничений на розничную продажу тиража периодического печатного издания, и статья 13.18. КоАП РФ - воспрепятствование уверенному приему радио- и телепрограмм путем создания искусственных помех.

Некоторые исследователи пытаются интерпретировать ст. 140 УК РФ, устанавливающую ответственность за неправомерный отказ должностного лица в информации, как уголовно-правовую гарантию прав журналистов на доступ к информации. Однако для подобных выводов нет достаточных оснований. Диспозиция данной статьи сформулирована весьма противоречиво и неполно:

1. Она касается только отказа в предоставлении документов и материалов, а вовсе не информации.
2. В статье 144 УК уточняется, что речь может идти только о таких документах и материалах, которые собраны в установленном порядке. Следовательно, если эти материалы были получены должностным лицом с нарушением установленного порядка, то отказ предоставить их гражданину выходит за рамки данного состава преступления.
3. В диспозиции ст. 140 УК РФ речь идет о документах и материалах, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина. Учитывая название данной статьи, мы должны сделать вывод, что гражданин, чьи права

и свободы затрагиваются, и гражданин, требующий предоставления информации, – это одно и то же лицо. Следовательно, журналист может требовать возбуждения уголовного преследования в отношении должностного лица, неправомерно отказавшего ему в предоставлении документов и материалов, которые непосредственно затрагивают его, журналиста, права и свободы как гражданина.

4. Диспозиция данной статьи распространяет уголовную ответственность на случаи предоставления гражданину неполной или заведомо ложной информации. Поскольку ничего не говорится о том, что такая информация должна непосредственно затрагивать права и свободы данного гражданина, то данная формула может касаться и журналистских запросов.

5. Данный состав преступления относится к материальным, поскольку связывает наступление ответственности с наличием результата, в данном случае – причинением вреда правам и законным интересам граждан. Все это позволяет утверждать, что реальный потенциал ст. 140 УК РФ в качестве средства защиты прав журналистов на доступ к информации весьма и весьма ограничен.

Применительно к сфере экологии законодатель установил вполне реальные средства защиты прав журналистов на доступ к информации. В частности, ст. 237 УК РФ предусматривает ответственность за сокрытие или искажение информации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды. Кроме того, ст. 8.5. КоАП РФ предусматривает административную ответственность за сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение лицами, обязанными сообщать такую информацию, полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения или иного вредного воздействия на окружающую природную среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке.

Еще какая-то часть составов правонарушений, предусмотренных в Законе о СМИ и касающихся, прежде всего, прав журналистов, получила обобщенное отражение в нормах Уголовного кодекса, карающих за воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста.

Впервые уголовная ответственность за подобные деяния была введена Законом СССР о печати (ст. 36 «Недопустимость вмешательства в деятельность средств массовой информации»): «Воспрепятствование со стороны должностных лиц, государственных и общественных органов законной профессиональной деятельности журналистов, принуждение журналистов к распространению либо отказу от распространения информации влекут уголовную ответственность и наказываются штрафом до пятисот рублей». Естественно, данная норма могла начать реально работать лишь после ее включения в уголовные кодексы союзных республик. В

Российской Федерации это было сделано 21 марта 1991 г. путем принятия закона о внесении изменений и дополнений в УК, ГК, УПК, ГПК и КоАП РСФСР в связи с принятием Закона СССР «О печати и других средствах массовой информации»⁷².

Так появилась ст. 140.1. УК РСФСР, диспозиция которой описывала уголовно наказуемое воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов как «злостное воспрепятствование в какой бы то ни было форме законной профессиональной деятельности журналистов, а равно принуждение их к распространению либо отказу от распространения информации с целью ограничения свободы печати или других средств массовой информации». Помимо основного состава законодатель предусмотрел составы преступления с отягчающими обстоятельствами, где в качестве квалифицирующих признаков названы использование служебного положения; насилие над журналистом или его близкими, повреждение или уничтожение их имущества, угроза насилия над ним или его близкими, повреждения или уничтожения их имущества, а равно подкупа. Максимальное наказание – лишение свободы на срок до двух лет.

В ныне действующей редакции из всех квалифицирующих признаков сохранилось лишь использование служебного положения (ч. 2 ст. 144). Наказание при этом ужесточено – исправительные работы на срок до двух лет, либо лишение свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

При этом, однако, диспозиции ст. 140¹ УК РСФСР и ст. 144 УК РФ имеют весьма важные отличия. В прежней редакции диспозиция включала злостное воспрепятствование в какой бы то ни было форме законной профессиональной деятельности журналистов, а равно принуждение их к распространению либо отказу от распространения информации с целью ограничения свободы массовой информации. В новой редакции сохранилось лишь принуждение к распространению или отказу от распространения информации. В таком виде сфера применения данной уголовно-правовой нормы неоправданно сужается.

Вызывает озабоченность и отсутствие судебной практики по уголовным делам, связанным с воспрепятствованием законной профессиональной деятельности журналистов. Судебная статистика свидетельствует, что по данной статье Уголовного кодекса ежегодно осуждают не более трех человек, а чаще всего – ни одного. Хотя поводов для возбуждения уголовного преследования по статье, карающей за воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов, значительно больше. Об этом красноречиво свидетельствуют данные мониторинга Фонда защиты гласности и Центра экстремальной журналистики Союза журналистов России.

⁷² Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 15. Ст. 494

*Н.Л. Якимовская,
исполнительный директор
АНО «Корпорация радио»*

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЕ РАДИОВЕЩАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ГЛАСНОСТИ

Ни в одной столице мира в FM-диапазоне не вещает столько радиостанций, сколько в Москве. В августе 2009 года, на момент написания данной статьи, в московском эфире можно было услышать 53 радиостанции. Подавляющее большинство из них – музыкальные или музыкально-информационные станции, где около 80 процентов эфирного времени – музыкальное наполнение, остальное – новости и другие разговорные программы. Подавляющее большинство таких радиостанций – частные, входящие в состав медиахолдингов, либо одиночки («Шансон», «Серебряный Дождь»). Государственных музыкальных радиостанций немного – UFM (бывшее радио «Юность» 94,0 МГц), входит в состав ВГТРК, целевая аудитория – молодежь, и 2 радиостанции, владельцами частот которых являются Министерство обороны Российской Федерации («Радио Звезда», 95,6 МГц) и Министерство внутренних дел РФ («Милицейская волна», 107,8 МГц). Что характерно, при большом разнообразии музыкальных форматов лидерами эфира являются радиостанции «широкого» формата, в плей-листах которых звучит музыка 80-90х годов («Авторadio», «Ретро FM», «Милицейская волна», «Дача», «Юмор FM») и любимая русскоязычная музыка («Русское радио», «Шансон»). Также в первой десятке есть и несколько информационно-разговорных радиостанций, а именно, «Эхо Москвы», «Радио России» и «Маяк»¹.

В целом, в последние несколько лет число информационных и разговорных радиостанций в Москве последовательно увеличивается. Эта тенденция имеет свои причины, которые нуждаются в серьезном анализе.

Среди информационных и разговорных радиостанций в FM-диапазоне российской столицы следует выделить:

- «Business FM» (87,5 МГц), частная информационная радиостанция для деловых людей, вещает как в Москве, так и в Санкт-Петербурге, Уфе и Калининграде;
- «Сити FM» (87,9 МГц), разговорная городская радиостанция, входит в состав холдинга ГАЗПРОМ-МЕДИА;
- «Эхо Москвы» (91,2 МГц), информационно-разговорная радиостанция, входит в состав ГАЗПРОМ-МЕДИА, имеет и региональную сеть вещания, сокращающуюся в последние годы;
- «Радио России Культура» (91,6 МГц), входит в состав ФГУП ВГТРК, название радиостанции определяет ее формат, региональная сеть

¹ В статье использованы материалы исследований «Radio Index» компании TNS за май-июль 2009 года.

также сокращается и в разных городах заменяется на другие радиостанции холдинга ВГТРК;

- «Говорит Москва» (92,0 МГц), радиостанция, входящая в концерн «Радио-Центр», принадлежащий Правительству Москвы и частным структурам. Ранее радиостанция вещала на «третьей кнопке» городской трансляционной сети. Формат – городское информационное радио;

- «Радио Спорт» (93,2 МГц), также входит в состав концерна «Радио-Центр», единственная радиостанция «спортивного» формата;

- «Вести FM» (97,6 МГц), информационная радиостанция, входит в состав ФГУП ВГТРК. Региональная сеть «Вестей» бурно развивается благодаря многочисленным победам на конкурсах, проводимых Федеральной конкурсной комиссией по телерадиовещанию (ФКК);²

- «Финам FM» (99,6 МГц), частная радиостанция с большой долей информационно-разговорных программ для деловых людей и музыкальной составляющей классического рока. Название радиостанция получила в честь финансовой корпорации, в которую она входит (для Москвы это уникальный случай);

- «Радио Маяк» (103,4 МГц), информационно-музыкальная радиостанция, входящая в состав ФГУП ВГТРК. Пару лет назад станция была серьезно реформатирована и с тех пор вещает для другой целевой аудитории. Это уже не тот старый добрый информационный «Маяк» на «первой кнопке» радиотрансляционной сети, а динамичная радиостанция с большим количеством звездных гостей в студии для активных молодых людей и людей среднего возраста. Также имеет большую региональную сеть FM-вещания благодаря победам на ФКК;

- «Русская Служба Новостей» (107,0 МГц), частная информационная радиостанция, входящая в состав медиахолдинга «Русская Медиагруппа», где все остальные станции – музыкальные. Количество ретрансляторов в регионах, как и у «Эха Москвы», сокращается, так как производство программного продукта информационной радиостанции всегда дороже, чем музыкальной. Вследствие этого, частные региональные радиовещатели все больше отказываются от информационного формата в пользу музыкального – меньше затрат, больше прибыли.

Разнообразие форматов столичных радиостанций, казалось бы, может удовлетворить любые музыкальные пристрастия горожан и потребность в прослушивании новостных, информационных и разговорных программ. 53

² Федеральная конкурсная комиссия по телерадиовещанию функционирует в качестве совещательного общественно-государственного органа при Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Ее правовой статус определен постановлением Правительства Российской Федерации от 26.06.1999 № 698 «О проведении конкурсов на получение права на наземное эфирное телерадиовещание, а также на разработку и освоение нового радиочастотного канала для целей телерадиовещания» и приказом Минкомсвязи Российской Федерации от 23.07.2008 № 18 «Об утверждении Положения о Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию».

FM-радиостанции – это действительно широкий выбор. Однако если внимательно присмотреться, а точнее, прислушаться, то становится очевидно, что многие радиостанции просто дублируют друг друга, передавая в эфир одни и те же фонограммы, но в разной последовательности, и унифицированные новости, полученные от одних и тех же информационных агентств. На этом фоне особенно остро ощущается отсутствие в радиоэфире общественного (публично-правового) вещателя. Не только столичный, но и, в целом, российский радиослушатель лишен возможности слушать передачи отечественного общественного радио, которое существует во многих странах мира как важный компонент массово-информационной инфраструктуры общества, институт социализации личности, наращивания социального капитала, развития демократии на общенациональном, региональном и муниципальном уровнях.

Если же проанализировать аудиторию этих станций, то становится ясно, что наиболее частые места прослушивания радио это – автомобиль, офис, дом. Обычно в FM-приемнике автомобиля есть возможность зафиксировать только 18 радиостанций; стационарные радиоприемники, используемые в офисах и в домашних условиях, могут «запомнить» не более 30 радиостанций. А больше и не надо, ведь обычный радиослушатель все равно будет слушать максимум 5 – 6 привычных для него радиостанций, которые наиболее соответствуют его потребностям в прослушивании тех или иных новостных программ и его музыкальным вкусам, которые обычно формируются еще в подростковом возрасте. Рядовому слушателю по большому счету все равно, государственную радиостанцию он будет слушать или частную, главное, чтобы он был удовлетворен полученной информацией и получал удовольствие от музыкальной составляющей. Однако в вопросе об отношении к общественному радио ситуация меняется: опросы радиослушателей, проводившиеся в разные годы, например, в прямом эфире радиостанции «Эхо Москвы», неизменно показывали значительный интерес (порядка 70 процентов) к появлению именно общественного, то есть не государственного и не частного вещателя.

Если обратиться к истории вопроса, то можно заметить, что радиостанция «Общественное Российское радио» (ОРР) уже вещала на территории ряда регионов Российской Федерации. Радиостанция с таким названием была создана в 1998 году в составе Концерта «Радио-Центр» в качестве регионального варианта радиостанции «Говорит Москва». Тот же формат, что у бывшей «третьей кнопки», но не просто новостные и информационные программы, интересные только москвичам, а общероссийские и международные новости и программы, ток-шоу, разговоры с гостями в студии, дискуссионные программы, в общем, современное, динамичное радио, позитивно настроенное и вместе с тем не уходящее от проблем, волнующих общество. Плюс музыкальная составляющая.

В Москве ОРР не вещало, но за несколько лет оно стало масштабной сетевой радиостанцией. Благодаря своей социально ориентированной

концепции ОРР достаточно часто побеждала на проводившихся ФКК конкурсах, а организационные и экономические возможности столичного правительства помогали ОРР достаточно быстро запускать вещание в различных городах России.

По своей программной концепции ОРР была действительно близка к общественному радио, предлагая слушателям в своем эфире сбалансированную информацию из области политики, экономики, социальной сферы, проводила встречи в прямом эфире с известными государственными, политическими, общественными деятелями, ведущими представителями культуры и науки, приглашала к дискуссии своих слушателей. Однако с точки зрения организационно-правовой формы данная радиостанция не может быть признана общественной, так как ее финансирование осуществлялось за счет Концерта «Радио-Центр» и его учредителей – Правительства Москвы и отдельных частных структур. Настоящее же общественное вещание предполагает некоммерческий характер организационно-правовой формы вещателя и значительно более прозрачную схему финансирования, с возможным привлечением и других источников, в том числе общественности. Не соответствовала традиционным представлением об общественном вещании и структура управления радиостанцией: здесь отсутствовал коллегиальный орган, представляющий интересы радиослушателей.

К сожалению, к 2009 году ОРР уже прекратило вещание в регионах. Точнее, то, что раньше было программным продуктом ОРР, теперь носит название «Главное радио» и вещает в преимущественно музыкальном формате со слоганом «Главное радио – заглавные песни!». Музыкальный материал весьма традиционный – проверенные временем и любимые народом песни 80х годов – Юрий Антонов, Валерий Леонтьев, Михаил Боярский и поп-хиты настоящего времени – Кристина Орбакайте, Алла Пугачева с Максимом Галкиным и т.д. Раз в час на «Главном радио» выходят новости, скопированные с радиостанции «Говорит Москва». Вот, собственно и все: от динамичной социальной составляющей не осталось ничего. О причинах такой перемены доподлинно ничего не известно. Скорее всего, руководители Концерта «Радио-Центр» посчитали, что формат общественного радио не приносит особой прибыли, вследствие чего было принято решение заменить его обычным музыкальным форматом с автоматическим эфиром без ведущих. По некоторым признакам можно предположить, что региональная сеть ОРР сейчас подготавливается владельцами к продаже.

Как же осуществляется общественное радиовещание в других странах?

Впервые общественное радио появилось в США в 1919 году. Учредителем радиостанции, поставившей перед собой, прежде всего, образовательные цели, стал Университет города Мэдисон, штат Висконсин³.

³ См. Энциклопедия общественного вещания. – М.: Фонд развития общественного телевидения, 2005. С. 217-235.

Ныне общественное радиовещание в США представляет собой широко разветвленную сеть станций, входящих в систему National Public Radio (NPR).

NPR является международным продюсерским и дистрибьюторским центром некоммерческих новостей, разговорных и развлекательных программ. Это некоммерческая организация существует на основе членства и финансируется как частными структурами, так и американским правительством, а также самими слушателями. Еженедельная аудитория NPR составляет 27,5 миллионов человек. Каждая станция-член NPR, а на сегодняшний день таких независимо управляемых некоммерческих общественных радиостанций более 860, предлагает своим слушателям уникальную комбинацию национально и локально спrogramмированного эфира.

Разумеется, развитие общественного радио было бы крайне затруднено в отсутствие поддержки со стороны государства. Еще в законе о коммуникациях, Communications Act 1934 года указывалось, что государство выдает станциям лицензии на вещание не ради получения прибыли, а с целью «продвижения общественных интересов, удобств и потребностей». Главной идеей этого закона стало учреждение Федеральной Комиссии по связи (Federal Communications Commission, FCC) – независимого правительственного агентства, непосредственно подотчетного Конгрессу США. В сфере компетенции FCC находятся вопросы использования радиочастот любыми телерадиостанциями, телефонными компаниями, операторами мобильной связи и т.д. во всех пятидесяти штатах. Комиссия состоит из 5 человек, которые назначаются президентом США с согласия Сената сроком на пять лет. Одного из членов Комиссии президент назначает ее председателем. Обычно председателем становится представитель партии большинства в Конгрессе, однако в целях соблюдения межпартийного баланса законом установлено, что к одной и той же партии могут принадлежать не более трех членов Комиссии. Обратим внимание также на законодательный запрет членам Комиссии иметь какой-либо финансовый интерес в любой из сфер, относящихся к компетенции данного государственного органа.

Как и российская ФКК, американская FCC не реже одного раза в месяц проводит свои заседания, повестка дня которых обнародуется заранее. На таких заседаниях члены Комиссии обсуждают и решают наиболее важные вопросы своей компетенции. Правда, в отличие от ФКК заседания FCC проводятся публично и за их ходом телезрители могут следить в прямом эфире. В штате Комиссии имеется 6 операционных бюро и 10 офисов, обслуживающих управляющего директора, генерального советника, генерального инспектора, судей административной юстиции, а также по инженерным и технологическим вопросам, по законодательным вопросам, по связям со СМИ, по стратегическому планированию и т.д.

Именно FCC регулирует общественное радиовещание – через распределение частот, лицензирование и контроль за соблюдением

лицензионных условий. Согласно уставу NPR членами этой организации могут быть только радиостанции, имеющие лицензии FCC. Аннулирование такой лицензии означает немедленное исключение станции из NPR.

Первые частоты для некоммерческого вещания FCC зарезервировала в 1951 году, объявив, что общественные интересы требуют использовать эти частоты для образовательных целей. Следующим важным шагом стал закон об общественном вещании, Public Broadcasting Act, подписанный в 1967 году президентом Линдоном Джонсоном. Этот закон предусмотрел создание специальной неправительственной корпорации – Corporation for Public Broadcasting (CPB), призванной стать буфером между Конгрессом США и общественными вещателями. С одной стороны, через CPB идут ассигнования из федерального бюджета на общественное вещание, а с другой, именно она обеспечивает независимость общественного вещания от властей. Закон характеризует CPB как некоммерческую корпорацию, не являющуюся ни агентством, ни учреждением американского правительства.

Во главе CPB стоит Совет директоров, состоящий из 9 человек, назначаемых президентом США «с советом и согласием Сената» сроком на 6 лет. Не более пяти членов Совета могут принадлежать к одной и той же политической партии. Члены Совета должны быть отобраны из числа граждан США, имеющих выдающиеся заслуги в области образования, культуры, искусства, общественной деятельности, включая радио и телевидение. При этом состав Совета должен обеспечить широкое представительство различных регионов, профессий и т.д. Гарантией ротации является запрет занимать должность в Совете директоров более двух сроков подряд. Предусмотрено также ежегодное переизбрание председателя Совета из числа его членов. Причем, корпорация не может никоим образом поддерживать любую политическую партию или любого кандидата на выборную должность. Это правило касается и самих организаций общественного вещания. Примечательно, что оно получило отражение не только в законе 1967 года, но также в законе об общественных телекоммуникациях 1992 года. Здесь указано, что Совет директоров CPB в рамках своих обязанностей по развитию общественного вещания должен рассматривать мнения представителей аудитории, а также регулярно проводить собственные исследования по вопросам качества, разнообразия, новизны, объективности и сбалансированности программ, чтобы предпринимать соответствующие шаги.

Говоря об общественном радиовещании в США, необходимо подчеркнуть, что оно совершенно свободно от рекламы и, следовательно, лишено мотивации, присущей коммерческим вещателям. Американские социологи обычно связывает социальную роль общественного вещания с задачей накопления так называемого «социального капитала», который характеризуется плотностью сетей взаимодействия людей и структур гражданского общества. Общественному вещанию принадлежит едва ли не главная роль в накоплении социального капитала посредством вовлечения местных жителей в социальную жизнь местных общин. Разумеется, для

общенационального вещания такая задача едва ли была бы выполнима, но для местных станций она абсолютно естественна и вполне реальна.

В этом плане показателен опыт городской радиостанции Minnesota Public Radio (MPR). Во-первых, в эфире общественных радиостанций Америки хотя и не существует коммерческой рекламы как таковой, но есть *underwriting* – некоммерческое спонсорство. Оно заключается в том, что перед началом программы и по ее завершении ведущий упоминает спонсора программы, например, какую-нибудь промышленную компанию или даже обычный магазин, но при этом не сообщает адрес и телефон спонсора и не говорит, с какого числа на какие продукты у него снижены цены. Только – упоминание названия компании в эфире. Быть таким некоммерческим спонсором весьма почетно и престижно.

Вторая статья доходов – денежные пожертвования от слушателей. Два раза в год MPR проводит марафоны по сбору денег от слушателей. Средний чек, присланный в адрес радиостанции, равняется 90 долларам. Кстати, именно таким образом во время марафона выясняется, какие программы пользуются у слушателей наибольшей популярностью. Слушатель голосует деньгами за свои любимые радиoprogramмы. Те же программы, во время которых поступает меньше всего звонков от слушателей и меньше всего денежных чеков, потом могут быть перенесены в другой сегмент времени вещания или же совсем убраны из эфира. Во время ежегодной подачи налоговой декларации каждый житель США имеет право в ней указать, что он пожертвовал такое-то количество личных средств в фонд поддержки общественного радио, и его налогооблагаемая база будет уменьшена пропорционально сумме его пожертвования. Просто, эффективно, прозрачно.

Следующий источник финансирования – гранты. На гранты радиостанция производит программы различной социальной тематики – экология, национальные меньшинства, образование, медицина и т.д. Также существует поддержка из государственного и местного бюджетов и средства, поступающие от продажи своих программ другим вещателям. Таким образом, роль общественности в национальном общественном радио Америки высока – аудитория не просто является пассивными слушателями, но и активными участниками всех жизненных процессов радиостанции – финансирования, программирования эфира и поддержки. На некоторых радиостанциях широко практикуется волонтерство, когда слушатели приходят бесплатно работать на радио.

Следует также подчеркнуть, что станции общественного радио обладают большими базами персональных данных своих слушателей. Все, кто когда-либо звонил в эфир или оставлял сообщение на сайте радиостанции, с их согласия, вносятся в базу данных слушателей с указанием их демографических и социальных данных, а также личных интересов. Любой ведущий эфира может позвонить слушателю, включенному в базу данных, в любой момент и вывести в эфир с просьбой прокомментировать то или иное обсуждаемое событие. Таким образом, слушатель четко

ассоциирует себя с любимой радиостанцией, а радиостанция получает большое количество лояльных слушателей, готовых в любой момент вступить в диалог с ведущим эфира или гостем студии.

Болгарское Национальное Радио (БНР) – одно из немногих общественных СМИ в Европе с таким высоким рейтингом слушаемости и доверия. У БНР есть как национальные каналы, так и региональные (например, «Радио Пловдив», «Радио Варна», «Радио Шумен», «Радио София»). Все эти радиостанции имеют информационно-разговорный формат в сочетании с ненавязчивыми музыкальными композициями как болгарских, так и зарубежных авторов. Несмотря на добрейшие, даже дружеские отношения между представителями местных властей и руководством радиостанций сети БНР в эфире БНР очень часто радиожурналисты критикуют местные власти за их деятельность или, наоборот, бездействие в решении каких-либо важных городских вопросов – отопление, асфальтирование дорог, благоустройство территорий, охрана памятников и т.д. И это при том, что общественные радиостанции финансируются с участием государственного и местных бюджетов. Вот она – гласность, предоставление точной, непредвзятой, объективной информации. Неудивительно, что по данным социологов рейтинг доверия БНР выше, чем у Президента Болгарии и у церкви. В некоторых регионах, таких, как Благоевград и Варна, рейтинг местных радиопрограмм БНР превосходит рейтинг национальных радиопрограмм, ретранслируемых из столицы. Национальное радио стремится работать ради общественных интересов и национальных приоритетов, таких, как своевременная программная поддержка и творческая независимость от политического и экономического влияния в соответствии с законодательством страны. БНР гарантирует равные возможности для выражения точек зрения различных институтов, разных социальных слоев и групп в обществе, религиозных и этнических общностей.

Что же мешает России построить настоящий институт общественного радиовещания? Ведь несколько попыток все же было сделано. В 2002 г. в Союзе журналистов России (СЖР) был разработан проект федерального закона об общественном вещании,⁴ а в 2004 г. – проект закона Московской области об общественном вещании. В 2004 г. Фонд защиты гласности разработал проект закона Новосибирской области об общественном вещании. Тогда же была предложена схема управления и финансирования института общественного вещания. К сожалению, до практической реализации дело пока так и не дошло. Одно несомненно – с учетом лучшего зарубежного опыта российское общественное радиовещание станет одним из основных элементов гражданского общества.

⁴ Федотов М.А. Закон об общественном телерадиовещании. Инициативный авторский проект. Каким ему быть? Мнение ученых. – М.: «Спас». 2002.

*Савинцева М.И.,
кандидат юридических наук,
научный сотрудник кафедры Истории
отечественных СМИ факультета
журналистики Московского
государственного университета
им. М.В. Ломоносова*

СМИ ЭПОХИ ГЛАСНОСТИ И ПЕРЕСТРОЙКИ

Цель настоящей статьи – кратко дать хронологию и характеристику этапов перестройки и так называемых перестроечных СМИ, т.е. основных печатных изданий и телевизионных программ, которые стали знаковыми в период перестройки – 1985 – 1991 гг. Период гласности и перестройки, чаще всего, обозначается именно с 1985 года – года проведения апрельского Пленума ЦК КПСС, и до августовского путча 1991 года, когда КПСС прекратила свое существование и в стране необходимо было практически с нуля выстраивать всю систему власти. Именно в тот период стала формироваться основа права граждан на информацию, которое в 2009 г., наконец, получило свое закрепление на федеральном уровне отдельным Федеральным законом РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Перестройка началась с решения кадрового вопроса, когда на апрельском Пленуме ЦК КПСС 1985 г. М.С. Горбачев, вступивший в должность Генерального секретаря ЦК КПСС в марте 1985 г., объявил о намерении обновить состав Политбюро. На апрельском заседании Политбюро 1986 года М.С. Горбачев уже заявил о необходимости проведения пленума по кадровым вопросам и по вопросу обновления партийных органов. На XXVII съезде КПСС в феврале-марте 1986 года прозвучал вопрос о расширении гласности, который, по мнению М.С. Горбачева, являлся принципиальным и политическим вопросом, поскольку без гласности нет перестройки и нет демократии¹.

Основная стратегия и идеология перестройки, т.е. проведение реформ политической системы страны, была изложена на февральском Пленуме ЦК КПСС в 1987 г., где М.С. Горбачев открыто поставил вопрос о перестройке не только экономической, социальной, но и политической сфер жизни советского общества, о проведении реформы политической системы в целом. Далее, на знаменитой XIX Всесоюзной конференции КПСС в 1988 г., была принята Резолюция «О гласности», в которой отмечалось, что гласность рассматривается как развивающийся процесс, а ее последовательное расширение является неременным условием выражения демократической сущности социалистического строя, его обращенности к человеку, приобщения личности ко всем делам общества, государства, коллектива.

¹ Гласность: мнения, поиски, политика. – М., 1989 г. С. 144.

Гласность – это необходимое условие для реализации самоуправления народа, конституционных прав, свобод и обязанностей граждан, а СМИ играют важную роль в расширении гласности². Действительно, гласность в середине 1980-х годов для советского общества, прежде всего, связывалась именно с деятельностью СМИ – таков был итог опроса российской общественности накануне XIX Всесоюзной конференции КПСС (28 июня – 1 июля 1988 г.), проведенного Институтом социологических исследований АН.

Посмотрим цепочку событий эпохи гласности и перестройки вместе с основными правовыми документами, определившими не только формирование права средств массовой информации как отдельной отрасли права, но и дальнейшее развитие законодательства, регламентирующего деятельность СМИ и гарантирующего право граждан на информацию.

Этапы развития гласности и правовых основ обеспечения права на информацию граждан (или политическая воля руководства):

Пленум ЦК КПСС, апрель 1985 г.	Решение кадрового вопроса по инициативе Генерального секретаря КПСС М.С. Горбачева.
XXVII съезд КПСС, февраль-март 1986 г.	М.С. Горбачев заявил о том, что вопрос о расширении гласности является принципиальным и политическим вопросом, а «без гласности нет, и не может быть демократизма, политического творчества масс, их участия в управлении».
Пленум ЦК КПСС, январь 1987 г.	Изложена основная стратегия и идеология перестройки, т.е. стратегия реформ политической системы страны. Поставлена задача по разработке «правовых актов, гарантирующих гласность».
Разработка проекта закона «О гласности» в 1987 году.	Реакция на это событие в СМИ: первое упоминание о проекте закона в газете «Советская культура» от 22 декабря 1987 г., на Би-Би-Си, в японской газете «Асахи», трансляция сюжета о проекте закона в популярной программе «До и после полуночи» ³ .
XIX Всесоюзная конференция КПСС, июнь-июль 1988 г.	Принятие Резолюции «О гласности».
Отмена ст. 6 Конституции СССР,	Отмена руководящей и

² XIX Всесоюзная конференция КПСС, 28 июня – 1 июля 1988 года: Стенографический отчет. 2 Т. – М., 1988.

³ Гласность: мнения, поиски, политика. – М., 1989 г. С. 269.

март 1990 г.	направляющей роли КПСС в жизни советского общества.
Введение поста Президента СССР. Так, в Главу 127 Конституции СССР 1977 г. были внесены изменения в соответствии с Законом СССР «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закона) СССР» от 14 марта 1990 г.	Президентом СССР стал М.С. Горбачев.
Принятие Закона СССР «О печати и других средствах массовой информации», 12 июня 1990 г.	Официальная отмена цензуры, предоставление права на учреждение печатных изданий и иных СМИ, установление новых правил регистрации СМИ.
Проведение всероссийского референдума 17 марта 1991 г., по итогам которого был принят Закон РСФСР «О Президенте РСФСР» 27.06. 1991 г. Законом РСФСР «О Президенте РСФСР» от 24 апреля 1991 г. был создан пост Президента РСФСР (закон утратил силу в связи с принятием Указа Президента РФ от 24.12.1993 г.). 12 июня 1991 г. состоялись первые выборы Президента РСФСР, которым стал Б.Н. Ельцин.	По итогам выборов Президентом РСФСР стал Б.Н Ельцин, который вступил в должность 10 июля 1991 г. на заседании V Съезда народных депутатов РСФСР. Указом Президента РСФСР № 79 «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР» от 23 августа 1991 г. КПСС прекратила свое существование.
Президент Б.Н. Ельцин подписал Указ «О средствах массовой информации в РСФСР», 21 августа 1991 г.	В соответствии с Указом было временно приостановлено издание газет КПСС и запрещена «пропаганда решений Комитета по чрезвычайному положению в СССР, рассматривая ее как действия, направленные на поддержку государственного переворота в СССР».
Принятие Указа Президента РСФСР № 76 «О деятельности ТАСС, информационного агентства «Новости» и ряда газет по дезинформации населения и мировой общественности о событиях в стране», 22 августа 1991 г.	В соответствии с Указом, издание таких газет как «Правда», «Советская Россия», «Гласность», «Рабочая трибуна», «Московская правда», «Ленинское знамя», было приостановлено ⁴ .
Президент Б.Н. Ельцин подписал Указ №	Перерегистрация СМИ, создание но-

⁴ Федотов М.А. Право массовой информации в Российской Федерации. – М., 2002. С. 66.

111 «О мерах по защите свободы печати в РСФСР», 11 сентября 1991 г.	вых СМИ.
Принятие Постановления Правительства РСФСР «О перечне сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну», 5 декабря 1991 г.	Постановление конкретизирует перечень сведений, которые не могут относиться к информации ограниченного доступа для граждан.
Прекращение существования СССР и создание Российской Федерации, 26 декабря 1991 г.	25 декабря 1991 г. – отставка Президента СССР М.С. Горбачева.
Принятие Закона РФ «О средствах массовой информации», 27 декабря 1991 г.	Закон действует до настоящего времени.
Принятие Конституции РФ, 12 декабря 1993 г.	Закрепление в Конституции РФ права на свободу слова, печати, права на информацию, а также установление запрета цензуры (статьи 24, 29).
Принятие Федерального закона «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», 13 января 1995 г.	Обеспечивает открытость органов власти.
Принятие первого Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации», 20 февраля 1995 г.	Закон утратил силу в связи с принятием ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в 2006 г.
Принятие Указа Президента РФ «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера», 6 марта 1997 г.	Устанавливает перечень сведений, которые относятся к категории информации ограниченного доступа.
Принятие в первом чтении проекта федерального закона «О праве на информацию», 3 сентября 1997 г.	Проект закона Государственной Думой РФ не был принят ни во втором, ни в третьем чтениях.
Принятие 12 февраля 2003 г. Постановления Правительства РФ № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти».	Постановление принято в рамках реализации государственной Федеральной целевой программы «Электронное правительство» (2002-2010 гг.) и лишь отчасти обеспечивает право гражданина на информацию.
Принятие Федеральных законов РФ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и «О персональных данных», 27 июля 2006 г.	В РФ на федеральном уровне впервые приняты Законы, регулирующие защиту персональных данных человека и обеспечивающие

Принятие Федерального закона РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», 9 февраля 2009 г.	конституционно право человека и гражданина на информацию.
---	---

Реформы политической системы затронули и СМИ, которые стали более свободно и правдиво отражать реальное положение дел в советском обществе. У СМИ, работавших более 70 лет под чутким контролем советской цензуры, появилась возможность всесторонне информировать общество о происходящих событиях без оглядки на высшее партийное руководство. В период перестройки, СМИ являлись также и одним из механизмов реализации ее основных задач, одной из которых и являлось обеспечение права на информацию. Именно в этот период заговорили о том, что граждане должны иметь право свободного доступа ко всем законодательным документам, а необходимым условием демократизации правовой системы является совершенствование порядка доведения до граждан и должностных лиц текстов законов («Известия» от 1 июня 1988 г.). Существовавшая тогда система СМИ сводилась, главным образом, к работе 7, 5 тыс. газет, около 2,5 журналов, не более пяти государственных телевизионных каналов-программ, а также работе контролирующих их органов – главного цензора советской эпохи Главлита (1922-1991, Главного управления по охране государственных тайн в печати) при Совете Министров СССР, и Гостелерадио СССР (1931-1991). Советское телевидение перестроечного времени, например, в 1988 г., было представлено: первой программой, передававшей художественные фильмы, научно-популярные передачи, а также передачи «Время», «Прожектор перестройки»; второй программой, передававшей спортивные новости, телевизионные передачи-уроки для школьников и пр., а также московской программой, образовательной и ленинградской программами.

Роль телевидения и радио в изменении общественного сознания в период гласности и перестройки была чрезвычайно велика. Впрочем, СМИ всегда являлись одним из главных участников политических событий и крутых перемен в российской истории. Однако в то время особо остро ощущалось то, что перемены уже наступили, поскольку СМИ, благодаря Резолюции «О гласности», было позволено выражать свое собственное мнение, пусть и очень аккуратно. С 1987 года в стране начали создаваться первые негосударственные телекомпании (НИКА-ТВ, Ассоциация Авторского Телевидения), в 1989 г. появился первый коммерческий телеканал 2x2, в эфир выходили программы «12-этаж», «Взгляд», «До и после полуночи», «Прожектор перестройки», знаменитые телемосты В. В. Познера («Женщины говорят с женщинами» и пр.).

Телевизионные программы (передачи) центрального телевидения эпохи перестройки 1985-1991 гг.

Название	Дата первого	Ведущие и	Характеристика
----------	--------------	-----------	----------------

программы	выхода в эфир/ Дата закрытия программы	авторы программы	программы
«До и после полуночи» (первое название «Вы где-то с ними уже встречались»)	Февраль 1987 г./ 1991 г. в связи с отказом В.К. Молчанова исполнять цензурные предписания.	В. К. Молчанов	Сюжеты о жизни на западе, иностранные музыкальные клипы, сюжеты об известных западных музыкантах.
«600 секунд»	Декабрь 1987 г./ 1 октября 1993 г.	А. Г. Невзоров	Сюжеты о чрезвычайных происшествиях в стране, пожарах, авариях, криминальные сводки и иные сюжеты, шокирующие зрителей. В программе показывались откровенно жестокие кадры.
«12-й этаж»	Февраль 1986 г./ 1991 г.	Э. М. Сагалаев	В студию приглашаются музыкальные группы, соблюдается формат живой дискуссии с гостями передачи, трансляция медиамостов.
«Взгляд»	Октябрь 1987 г./ 25 августа 1991 г. Обновленная версия программы с А. Любимовым вышла в эфир в 1994 г.	В. Н. Листьев, А. М. Любимов, В. Захаров, Э. Сагалаев.	Информационно- музыкальная программа для молодежи, ориентированная на свободное и открытое освещение жизни в стране.
«Пятое колесо»	Апрель 1988 г./ в 1996 г. программа выходила под названием	Б. Куркова, С. Михайлова, С. Шолохов, И. Михайлова и др.	Программа ленинградского телевидения, которая содержала сюжеты о культуре, политике. В

	«Новое «Пятое колесо».		качестве гостей программы приглашались А. Собчак, Л. Гинзбург, Д. Лихачев. Известный сюжет программы – «Тихая поп-механика, или Шолохов и Курёхин о грибах» транслировался 17 октября 1991 г.
«Прожектор перестройки»	Август 1987 г./ Июнь 1989 г.	М. Авербух	Ежедневный 10-минутный новостной репортаж.

Печать периода перестройки

Название издания	Дата выхода первого номера/ Тиражи	Главный редактор/руководитель	Характеристика и направление издания
«Новый мир»	1925 г./ 1985 г. – 425 тыс. экз. 1991 г. – 2 млн. 700 тыс. экз.	1998 - по настоящее время – А. Василевский ⁵ .	За годы перестройки газета издала несколько материалов, всколыхнувших советскую общественность. Например, А. Жигулин «Черные камни», Н. Шмелев «Авансы и долги», в ноябре 1962 г. была опубликована повесть «Один день Ивана Денисовича» А. Солженицына.

⁵ 1925 г. – А. Луначарский, Ю. Стеклов; 1926 – 1931 гг. – В. Полонский; 1931 – 1937 гг. – И. Гронский; 1937 – 1941 гг. – В. Ставский; 1941 – 1946 гг. – В. Щербина; 1946 – 1950 гг. – К. Симонов; 1950 – 1954 гг. – А. Твардовский; 1954 – 1958 гг. – К. Симонов; 1958 – 1970 гг. – А. Твардовский; 1970 – 1974 гг. – В. Косолапов; 1974 г. – 1981 гг. – С. Наровчатов; 1981 – 1986 гг. – В. Карпов; 1986 – 1998 гг. – С. Залыгин.

«Московские новости»	1930 г. 1949 – 1955 гг. - закрыта по решению Политбюро ЦК ВКП (б). 1956 г. (возобновление издания). 1 января 2008 г. – закрытие газеты/ 1988 г. – 60 тыс. экз.	1930 – 1949 гг. – М. Бородин. 1956 г.; 1960 - 1980 гг. – Я. Ломко; 1986 - 1991 гг. – Е. Яковлев; 1991 - 1995 гг. – Л. Карпинский; 1995 - 2003 гг. – В. Лошак; 2003 - 2005 гг. – Е. Киселёв; 2006 - 2007 гг. – В. Третьяков.	Еженедельное общественно-политическое издание. Была создана как газета для иностранцев, проживающих в СССР.
«Аргументы и факты»	Январь 1978 г./ 1990 г. – 33, 5 млн. экз.	1980 – 2001 гг. – В. А. Старков	В 1987 г. была опубликована статья академика А. Самсонова о Сталине. Зарубежные аналитики отмечали, что с этой публикации в СССР началась реальная гласность и перестройка («АиФ» № 10, 1987 г.).
«Огонек»	Декабрь 1899 г./ 1902 г. – 120 тыс. 1985 г. – 1,5 млн. экз. 1990 г. – 4 млн. экз.	1923 - 1938 гг. – М. Кольцов, а затем в разное время – Е.П. Петров, А.А. Сурков; 1953-1986 гг. – А.В. Софронов; 1986 1991 гг. – В. Коротич; 1991 - 1998 гг. – Л. Гущин; 1998 - 2003 гг. – В. Чернов.	Иллюстрированное литературно-художественное популярное издание. В журнале часто публикуются фотографии известных фотографов, печатаются произведения известных писателей, поэтов. Книжки «Библиотека «Огонек» - популярное литературное приложение, стали выпускаться с 1925 г.

«Журналист»	Январь 1914 г. / ок. 7 тыс.	1965-1968 – Е.В. Яковлев; 1968 - 1969 гг. – В.Н. Голубев; 1969 - 1989 гг. – В.П. Жидков; 1989 - 1999 гг. – Д.С. Авраамов.	Профессиональное издание для журналистов.
«Известия»	Март 1917 г.	Ю.М. Стеклов, И.И. Скворцов-Степанов, М.А. Савельев, Н.И. Бухарин – одни из первых редакторов газеты. 1959-1964 гг. – А.И. Аджубей, а также В.И. Степанков (1964-1965); Л.Н. Толкунов (1965-1975), И.Д. Лаптев (1984-1990), Н.И. Ефимов (1990-1991), И.Н. Голембиовский (1991-1997) и др.	Общественно - политическая газета, в которой публикуется информация о событиях в стране и за рубежом, комментарии и аналитика специалистов.
«Независимая газета»	Декабрь 1990 г./ 1991 г. – 170 тыс.	1990 - 2001 гг. – В.Т. Третьяков	В газете публикуются аналитические материалы искусствоведов, политологов, социологов и др. Освещение событий за рубежом.
«Комсомольская правда»	Март 1925 г./ 1988 г. – 17 млн. экз. 1990 г. – 20,3 млн. экз.	1981- 1988 гг. – Г.Н. Селезнев.	Во время перестройки публикуются статьи критического характера по общественно-политическим темам. Газета была ориентирована на молодежную аудиторию.

В.А. Парыгина, кандидат юридических наук, налоговый консультант
А.А. Тедеев, доктор юридических наук, кандидат экономических наук, заместитель руководителя Кафедры ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности при Государственном Университете - Высшей школе экономики

ПРИНЦИП ГЛАСНОСТИ В БЮДЖЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В первую очередь, напомним, что в переводе с латинского термин «принцип» (*principium*) означает основу, первоначало чего-либо. В экономической науке принципами принято именовать закономерности формирования и взаимодействия различных экономических институтов. При этом, многие из имеющихся в настоящее время принципов установления публичного правопорядка в бюджетной сфере начинали складываться еще в 1930 – 1960-х гг. Современные принципы построения и функционирования бюджетной системы России носят на себе отпечаток традиций осуществления бюджетной деятельности советского периода (фактический централизм, не правовой конъюнктурный подход к распределению бюджетных трансфертов нижестоящим бюджетам, наличие закрепленных и регулирующих источников бюджетного финансирования и т.д.), однако, в отличие от бюджетной практики административно-командной системы, непосредственно выражены в нормах (правовых предписаниях) действующего бюджетного законодательства, и в первую очередь в Бюджетной кодексе Российской Федерации (далее - БК РФ). В юридической науке под принципами традиционно понимаются основополагающие¹ или исходные² (коренные³, руководящие⁴, ключевые⁵) идеи, требования⁶ (начала⁷,

¹ См.: Химичева Н.И. Основные принципы финансовой деятельности государства и муниципальных образований // Финансовое право. - М., 1999. С. 77.

² См.: Демин А.В. Финансовое право: предмет, метод, нормы и правоотношения. - Красноярск, 1998. С. 33.

³ См. Кутафин О.Е. Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. - М., 1997. С. 90

⁴ См. Лившиц Р. Теория права: Учебник. - М., 1994. С. 195.

⁵ См.: Цебулевская О.И. Основы теории публичного права / Введение в публичное право. - Саратов, 1996. С. 11.

⁶ См.: Химичева Н.И. Основные принципы финансовой деятельности государства и муниципальных образований // Финансовое право: Учебник / Под ред. Н.И. Химичевой. - М., 1999. С. 77.

⁷ См.: Цебулевская О.И. Основы теории публичного права / Введение в публичное право. - Саратов, 1996. С. 11.

правила⁸, положения⁹), выражающие наиболее существенные особенности и целенаправленность, объективные закономерности¹⁰, определяющие сущность всей системы права, отрасли права или правового института (субинститута)¹¹.

В действующем российском законодательстве, как известно, не нашлось места прямому и недвусмысленному нормативному закреплению отраслевых принципов финансового права. Принципы финансовой деятельности (как традиционно «очерченного» предмета финансового права) нигде прямо не поименованы, их значение нормативно не раскрывается.

При этом в доктрине, учеными, находящимися на позиции о существовании единого финансового права как самостоятельной не комплексной (а основной) отрасли российского права, указанный факт, никак не комментируется. Напротив, в финансово-правовой литературе основными (главными) принципами финансового права в первую очередь называют: законность, гласность, финансовый федерализм и плановость.

При этом отмечается, что принцип гласности проявляется в открытом (гласном) характере финансовой деятельности. В процессе функционирования финансовой системы до сведения населения доводится содержание большинства проектов финансово-правовых актов, отчетов о выполнении бюджетов, результатов проверок финансовой деятельности и т.д.

Однако такой подход к разрешению вопроса о принципах финансового права даже в самом первом приближении не может не вызывать серьезные возражения. Очевидно, что указанные основные начала (законность, гласность, федерализм) являются скорее социально-правовыми, общими для всех российских отраслей права. В свою очередь принцип плановости реализуется в рамках бюджетного процесса, но было бы излишней вольностью относить его к принципам всего финансового права.

Поэтому следует учитывать, что каждая из структурных составляющих особенной части финансового права (бюджетное, налоговое, валютное право), которые при преобладающем в настоящее время подходе рассматриваются как его подотрасли, имеют свои, самостоятельные принципы отраслевого характера.

В бюджетной сфере круг принципов бюджетной деятельности закреплён в ст. 28 БК РФ. Однако, необходимо учитывать, что законодатель именуёт указанные основные начала «принципами бюджетной системы Российской Федерации». Представляется, что такой подход не корректен. Бюджетная система является не субъектом права, а объектом неодушевленным, юридической конструкцией, и не может иметь собственных принципов. Перечисленные в статье основные начала

⁸ См.: Там же.

⁹ См.: Лившиц Р. Теория права: Учебник. - М., 1994. С. 195.

¹⁰ См.: Старилов Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч.1: История. Наука. Предмет. Нормы. - Воронеж, 1998. С. 339.

¹¹ См.: Лившиц Р. Теория права: Учебник. - М., 1994. С. 195.

выступают принципами деятельности государства по формированию и поддержанию эффективного функционирования бюджетной системы, а не принципами самой бюджетной системы.

Принципы порядка эффективного построения бюджетной системы (бюджетного строительства) формулируются, как правило, в результате тщательного изучения опыта построения бюджетных систем зарубежных государств, на различных исторических отрезках и совокупности правовых норм, регулирующих соответствующую сферу общественных отношений¹².

Неслучайно, в различных (в первую очередь экономических) работах выделяются и иные (не закрепленные в законодательстве) принципы. Например, экономисты выделяют следующую систему принципов эффективного функционирования бюджетной системы:

1) самостоятельность бюджетов разных уровней (закрепление за каждым уровнем власти и управления собственных источников доходов, право самостоятельно определять направления их расходования, недопустимость изъятия дополнительных доходов и неиспользованных или дополнительно полученных средств в вышестоящие бюджеты, право на компенсацию расходов, возникающих в результате решений, принятых вышестоящими органами власти и управления, право предоставления налоговых и иных льгот только за счет собственных доходов и т. д.);

2) законодательное разграничение бюджетной ответственности и расходных полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти и управления;

3) соответствие финансовых ресурсов органов власти и управления выполняемым ими функциям (обеспечение вертикального и горизонтального выравнивания доходов нижестоящих бюджетов);

4) нормативно-расчетные (формализованные) методы регулирования межбюджетных отношений и предоставления финансовой помощи;

5) наличие специальных процедур предотвращения и разрешения конфликтов между различными уровнями власти и управления, достижение взаимосогласованных решений по вопросам налогово-бюджетной политики¹³.

Однако возможно утверждать, что принципами функционирования современной бюджетной системы России, выступают лишь социально-экономические принципы и идеи, воспринятые российским финансовым (бюджетным) правом. Соответственно, социально-экономические идеи (гипотезы) построения бюджетной системы, не закрепленные и не реализуемые в действующих бюджетно-правовых нормах, в конкретной бюджетной системе не применяются и принципами функционирования этой бюджетной системы не являются. Поэтому, нельзя не согласиться с мнением

¹² Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. / Под ред. А.Н. Козырина. – М.: Экар, 2002.

¹³ См. подр.: Павлова Л. Бюджетное финансирование и проблема государственного долга // Экономист, 1996. № 4. С. 22.

А.Н. Козырина, когда он пишет, что «изучение принципов бюджетной системы Российской Федерации имеет то положительное значение, что раскрывает смысл сразу многих правовых норм и позволяет глубже и точнее понять их смысл»¹⁴.

Кроме того, исследуя вопрос о принципах регулирования порядка построения и функционирования бюджетной системы, необходимо учитывать, что еще в советский период высказывались различные суждения о природе таких принципов. При этом отметим, что большинство ученых (С.С. Алексеев¹⁵, В.А. Юсупов¹⁶, В.М. Семенов¹⁷ и др.) вообще характеризовали принципы как комплекс идей, определяющих содержание норм права. Вместе с тем, согласно другой точке зрения (Л.С. Явич¹⁸, Е.А. Лукашева¹⁹), принципы рассматривались шире, как часть правосознания.

В современной юридической науке под принципами принято понимать закрепленные в действующем законодательстве основополагающие руководящие начала и идеи, выражающие сущность норм какой либо отрасли права и главные направления государственной политики в области правового регулирования соответствующих общественных отношений. При этом принципы права это общеобязательные исходные нормативно-юридические положения, отличающиеся высшей императивностью, определяющие содержание такого правового регулирования и выступающие во многих случаях высшими критерием правомерности поведения участников регулируемых правоотношений²⁰. При этом принципы той или иной экономико-правовой системы это общеобязательные исходные нормативно-юридические положения, отличающиеся высшей императивностью, определяющие содержание такой системы и выступающие во многих случаях высшими критерием правомерности поведения участников правоотношений, формирующихся в процессе функционирования этой системы²¹. Последнее обстоятельство нелишний раз подчеркивает значение принципов бюджетной системы для бюджетного права.

Таким образом, принципы бюджетной системы России – это основополагающие и руководящие идеи, ведущие положения, определяющие порядок построения и функционирование этой системы, и в целом бюджетных отношений, закрепленные в действующем законодательстве.

¹⁴ Там же.

¹⁵ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. – М., 1981. С. 261.

¹⁶ См.: Юсупов В.А. Теория административного права. – М., 1985. С. 33.

¹⁷ См.: Семенов В.М. Специфические отраслевые принципы советского гражданского процессуального права. Сб. учен. тр. СЮИ. – Свердловск, 1964. С. 193 - 194.

¹⁸ См.: Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. – М., 1978. С. 147.

¹⁹ См.: Лукашева Е.А. Принципы социалистического права. // Советское государство и право. – 1970. - № 6. – С. 23.

²⁰ См. подр.: Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В.Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2000. С. 134 –137.

²¹ Там же.

Естественно, эти общие начала должны находить свое исчерпывающее выражение непосредственно в нормах БК РФ.

Приведенный в ст. 28 перечень принципов деятельности государства по формированию и поддержанию эффективного функционирования бюджетной системы носит закрытый характер и расширительному толкованию не подлежит. Кодекс не содержит ответа на вопрос о юридических последствиях расхождения реальной бюджетной политики с указанными принципами, и в том числе о юридических последствиях принятия нормативных правовых актов не отвечающих, либо прямо противоречащих содержанию закрепленных в БК РФ принципов. Для устранения выявленного недочета законодателя необходимо либо совершенствование положений ст. 3 Кодекса, либо дополнение гл. 1 настоящего Кодекса соответствующей статьей. Внесение соответствующей нормы в положения ст. 28, представляется не вполне оправданным с точки зрения юридической техники и архитектоники логической структуры Кодекса.

Таким образом, принцип гласности выступает едва ли ни центральным ценностным ориентиром бюджетной деятельности. Несмотря на то, что согласно положениям Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, в настоящее время указанный принцип именуется «принцип прозрачности (открытости)», его содержание изменилось не существенно. Такие выдающиеся исследователи прошлого, как Ф.С. Нитти²² и С.Ю. Витте²³ именовали принцип «гласности» принципом «публичности», отмечая, что бюджет должен быть публичным, то есть составленным таким образом, чтобы каждый член общества мог понимать его язык и его цифры. Это обусловлено, прежде всего, необходимостью соблюдения демократических процедур в сфере распределения и использования публичных финансов.

Необходимо отметить, что рассматриваемый принцип исторически возник, позже других, и сформировался только по мере развития конституционализма. История дает нам много примеров упорной борьбы за обладание правом на доступ к бюджетной информации. Как писал об этом в конце XIX в. французский ученый Р. Сторм, «право учреждения бюджета является одним из главных атрибутов верховной власти, и в государствах конституционных народ в лице своих представителей имеет право разрешать публичные расходы и доходы не потому, что он платит налоги, а потому, что именно ему принадлежит верховная власть. Поэтому именно народ, как источник верховной власти, должен в первую очередь знать о расходах и доходах»²⁴.

В Российской империи вплоть до середины XIX в. данные государственных росписей доходов и расходов выступали государственной тайной. Свободно публиковаться для широкого доступа населения данные

²² См.: Нитти Ф. Основные начала финансовой науки. - М., 1904. С. 59 - 82.

²³ См.: Витте С.Ю. Конспект лекций о государственном хозяйстве. - М., 1902. С. 27.

²⁴ Stourm R. Le budget, son histoire et son mecanisme. - P., 1899. S. 234.

росписей начинают лишь с 1862 г.

В современной России рассматриваемый принцип означает:

- обнаружение через средства массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений;

- обязательную публичность и открытость процедур рассмотрения и принятия решений в бюджетной сфере.

Как отмечается в литературе, исключением из принципа гласности могут считаться лишь секретные статьи бюджета, содержащие информацию, являющуюся государственной тайной. При этом законодательством устанавливается, что секретные статьи могут утверждаться только в рамках федерального бюджета.

Рассмотрим, насколько полно указанный принцип реализуется в бюджетном законодательстве и практике бюджетного процесса.

Первое. Обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении. На федеральном и частично региональном уровнях указанное требование неукоснительно соблюдается. На местном, - крайне редко. В лучшем случае, утвержденный бюджет публикуется отдельной брошюрой ограниченным тиражом, и доступен местным депутатам и представителям бизнес сообщества. Ссылка на недостаточные для реализации указанного принципа мощности местной печати – не корректны, ибо практически в каждом муниципальном образовании имеется местная газета учредителем которой является орган местного самоуправления, финансируемая полностью или частично за счет средств местного бюджета. Опубликование указанных сведений на сайте органа местного самоуправления в сети Интернет не решает проблемы. Закон прямо требует опубликования указанных актов в СМИ, а сайты органов местного самоуправления в качестве таковых не зарегистрированы.

Второе. Полнота представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований. Как правило, реализуется в полном объеме.

Третье. Обязательная открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований). В достаточно полном объеме фактически реализуется только на федеральном уровне. При этом отметим, что работающего эффективного правового механизма реализации принципа в этой части в законодательстве нет.

Четвертое. Открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного

органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией). С ведением повсеместной практики так называемых «нулевых чтений» и иных процедур, не установленных законодательством, степень открытости указанного элемента бюджетного процесса стремительно снижается. Отметим, что на региональном и особенно на местном уровне реализация принципа гласности в рассматриваемой части затруднена, ввиду отсутствия соответствующих правовых процедур.

*И.М. Дзялошинский
Профессор ГУ-ВШЭ,
Президент Правозащитного фонда
«Комиссия по свободе доступа к
информации» (1996-2004 гг.)*

ИСТОРИЯ ОДНОЙ КОМИССИИ

Существует теория, согласно которой жизнь любой организации подчиняется такому же циклу, что и жизнь любого живого существа: возникновение, становление, развитие, зрелость, закат. Есть более дробные и более сложные классификации, но порядок и смысловое наполнение этапов остается неизменным.

На судьбе Правозащитного фонда «Комиссия по свободе доступа к информации» можно проследить действие этой закономерности.

Возникновение

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

Следует упомянуть еще два документа Совета Европы. Это Рекомендация R(81)19 о доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, в которой говорится: «Каждый человек, находящийся под юрисдикцией государства-члена, имеет право получения по запросу информации, находящейся в распоряжении государственных ведомств, за исключением законодательных органов и органов судебной власти» и принятая 29 апреля 1982 года Комитетом министров Декларация о свободе самовыражения и информации, которая среди других целей указывает: «... проводить политику открытой информации в государственном секторе, в том числе доступа к информации, в целях углубления понимания политических, социальных, экономических и культурных проблем каждым гражданином и развития его возможностей свободно обсуждать эти проблемы». В январе 1996 г. Совет Европы решил создать группу специалистов по допуску к официальной информации, поручив ей исследовать существующие варианты юридически обязывающего инструмента или других мер в этой области.

Вступая в Совет Европы, Россия обязалась реализовать на своей территории европейские стандарты открытости официальной информации.

Это означает:

- что каждый человек имеет право получения по запросу информации, находящейся в распоряжении государственных ведомств, за исключением законодательных органов и органов судебной власти;
- что в доступе к информации не может быть отказано под предлогом, что обратившийся за информацией не имеет специальных интересов в данной области;
- что государственное ведомство, отказывающее в предоставлении информации, должно объяснить причину отказа в соответствии с законом или практикой;
- что каждый отказ в предоставлении информации может быть обжалован.

Это еще много чего означает, но только не в России.

В 1994-1995 гг. проблема получения достоверной информации стала осознаваться российскими журналистами не как совокупность отдельных случаев, а именно как системная проблема. На одной из журналистских «посиделок» в 1995 году, известный журналист Геннадий Жаворонков жаловался: «В свое время я проводил журналистское расследование по Катыни. Мне удалось придти к какому-то результату, истина была установлена. Примерно полтора года назад я встретился на пресс-конференции с Горбачевым и спросил его: «каков механизм сокрытия информации от первого лица в государстве?». Он говорил 40 минут и ничего не сказал. Его методика ответа без ответа достаточно популярна и сейчас.

Только что проходила пресс-конференция. Я задал конкретный вопрос одному из участников – без пяти минут генералу из МВД: «Отстраненный от дел министр Косов, который виноват в пытках и убийствах, и который пытался скрыть информацию от нас, он понесет служебную ответственность?» Я ему про Фому, а он мне про Ерему. Он вроде бы ничего не скрывает, он говорит, он улыбается, но конкретного ответа нет. Это тоже есть сокрытие информации, и, может быть, самое изощренное. Они уже не отмахиваются от нас, но начинают заговаривать и дурить. Этот без пяти минут генерал считает, что он и поставлен на это место, чтобы не давать информацию, а давать дезинформацию. Вот это, наверное, самое трудное исследование. И я обращаюсь ко всем – и опытным журналистам, и особенно к юристам: Где наше право? Давайте с вами признаемся: журналисты во многом бесправны. Бесправны почему? Потому, что не знают своих собственных прав. Я бы мог встать и сказать: Я возбуждаю против вас уголовное дело, потому, что вы пытаетесь скрыть информацию. Что может быть в таких случаях? Давайте подумаем об этом. Это самый изощренный метод сокрытия информации, он был, есть и еще очень долго будет.

Тогда и возникла идея, автором которой был Алексей Симонов, - создать при Фонде защиты гласности и Российско-американском

информационном пресс-центре некую группу, которая займется сбором и анализом необходимой информации и поиском возможных решений.

Вначале была проделана определенная подготовительная работа. Были проведены консультации с экспертами во всех областях, связанных с работой будущей Комиссии. В июне 1995 года были организованы два круглых стола, в которых приняли участия региональные специалисты и московские эксперты, включая двух советников Президента Б. Ельцина и одного члена Конституционного суда. Тогда же был проведен опрос в тридцати редакциях региональных СМИ, в ходе которого редакторы отвечали на вопросы о состоянии свободы доступа к информации в их регионах.

Все это было необходимо для определения таких областей деятельности, которые смогли бы дать быстрые и долгосрочные результаты в области доступа к информации. Другой целью начальной стадии проекта было информирование общественности о деятельности формируемой Комиссии, и получение поддержки со стороны потенциальных участников проекта.

В августе 1995 года неформальная группа, получившая громкое название «Комиссия по свободе доступа к информации», в составе двух человек – И. Дзялошинского и Ю.Тютиной – была создана при Фонде защиты гласности и Российско-американском информационном пресс-центре. Руководителем РАИПЦ тогда был Питер Хлебников, который очень заинтересованно отнесся к деятельности этой Комиссии и сумел найти финансирование для реализации ее первого проекта «Свобода доступа российских журналистов к информации». На первом этапе КСДИ решила собрать и проанализировать отечественные и зарубежные законодательные и нормативные акты, регулирующие доступ журналистов к информации и получить достаточно надежные данные о том, как в действительности обстоит дело в нашей стране с доступом журналистов к информации. Обе эти задачи были выполнены. Затем было проведено первое в истории России общенациональное социологическое исследование проблем доступа журналистов к информации, результаты которого до сих пор не потеряли своей актуальности. Состоялась научно-практическая конференция и была издана книга «Российская журналистика: свобода доступа к информации». Подготовлена и издана 10-тысячным тиражом брошюра «Свобода доступа к информации», в которой были собраны основные законодательные акты федерального уровня, защищающие права журналистов на получение информации. В Комиссию стали активно обращаться журналисты за консультациями по поводу отказов в предоставлении информации.

Кроме того, с помощью Питера Хлебникова были разосланы в различные американские журналистские организации письма с просьбой предоставить в наше распоряжение печатные материалы следующего характера:

- организация работы по фиксации нарушений права журналистов на получение информации;

- способы привлечения к ответственности официальных лиц, скрывающих от журналистов важную информацию или вводящих их в заблуждение;
- способы обучения журналистов-практиков методам получения информации в сложных (чрезвычайных и экстремальных) условиях;
- организация конкурсов журналистов-расследователей и др.

Такие материалы были получены и активно использовались в работе КСДИ.

К работе Комиссии были привлечены многие известные эксперты и журналисты. С их помощью за очень короткое время были реализованы многие акции, направленные на возбуждение общественного интереса к проблеме доступа к информации.

В том далеком уже 1995 году нам всем казалось, что вот сейчас мы определим причины возникающих трудностей с доступом к информации, разработаем свои рекомендации, добьемся их осуществления и, счастливые и довольные, вернемся к своим основным делам. Все оказалось не так-то просто. Помню, на одном из заседаний КСДИ обсуждался законопроект «О праве на информацию», подготовленный Министерством юстиции РФ и Судебной палатой по информационным спорам при Президенте РФ. Были сформулированы замечания и предложения по его совершенствованию и кто-то, по-моему, депутат Госдумы от партии «Яблоко» Юрий Михайлович Нестеров, сказал, что к середине 1996 года закон непременно примут, и тогда проблема доступа к информации будет решаться значительно проще. Увы! Прошло более 10 лет, прежде чем был принят совсем другой закон.

Становление

1996 год был годом усиления авторитета КСДИ в журналистской среде и властных структурах. Активисты Комиссии многократно выступали на различных конгрессах, семинарах, встречах журналистов с обзором ситуации со свободой доступа к информации и изложением нашей позиции по этому вопросу. В 1996 году КСДИ установила хорошие связи с депутатами Государственной Думы РФ, особенно из Комитета по информационной политике и связи, многими ответственными работниками Правительства и Администрации Президента, понимающими, что без расширения свободы доступа к информации ни о каких демократических преобразованиях не может быть и речи. Руководитель КСДИ И. Дзялошинский был включен в состав Общественного экспертного совета при Комитете по информационной политике и связи Госдумы. Сотрудники КСДИ входили в группу экспертов, готовящих по заданию Государственной думы проект Федерального закона о доступе общественности к информации об источниках финансирования избирательных объединений и избирательных кампаний.

Один из горьких уроков анализа заключался в том, что многие, очень многие российские журналисты рассматривали свободу доступа к информации не как необходимое условие широкого и объективного информирования общественности, а как возможность получить в свои руки

эффективный инструмент личного участия в политической или экономической борьбе, в лучшем случае как средство индивидуальной самореализации в глазах изумленной аудитории и завистливо вздыхающих коллег.

К этому моменту создатели КСДИ пришли к выводу, что необходимо качественное обновление подхода, как к проблеме, так и к форме представления общественных интересов, объективно сконцентрированных в «проблеме доступа к информации». Была осознана необходимость принципиального расширения горизонтов проблематики доступа: в центре внимания КСДИ оказалась проблема свободы доступа к информации российского гражданина. В документах Правозащитного фонда КСДИ было сказано, что, сохраняя защиту прав журналистов на информацию в качестве приоритетного направления своей деятельности, КСДИ одновременно ставит перед собой задачу систематически вести тему информационной доступности, «просвеченности» для российских граждан процесса реализации наиболее актуальных для российских граждан обязательств, зафиксированных в п.п.7-10 Заключения N 193 (1996) Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

Конкретно в тот момент речь шла:

- об информации, реализующей Указ Президента РФ «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию» и направленной на утверждение в российской действительности принципа «информационной открытости власти», - в частности, на осуществление гражданами «контроля за деятельностью государственных органов, организаций и предприятий, должностных лиц и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан», прежде всего - на региональном и местном уровнях;

- о доступности и полноте информации о состоянии окружающей среды. (Право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, закреплено ст.42 Конституции РФ.);

- об информации, соответствующей в узком, конкретном смысле букве и духу Закона РФ «О правах потребителей», а в широком – призванной укоренить на территории Российской Федерации международные основы цивилизованной потребительской политики, заложенные в «Руководящих принципах для защиты интересов потребителей». (Согласно принятой Генеральной ассамблеей ООН резолюции 39/248 от 09.04.1995 г., к основным правам потребителей относятся: право на безопасность товаров; право на информацию; право на выбор товаров; право на выражение своих интересов; право на удовлетворение основных потребностей; право на возмещение ущерба; право на потребительское образование; право на здоровую окружающую среду.);

- о доступности гражданам официальной (предоставляемой самими органами государственной власти, в том числе и для распространения по

каналам СМИ) и неофициальной (подготавливаемой негосударственными организациями, в том числе международными) информации о деятельности органов государственной власти России по реализации конкретных обязательств, взятых на себя Российской Федерацией при подаче заявки на вступление в Совет Европы.

На практике это означало постановку ряда конкретных, практических задач. В их числе:

- целевое изучение ситуаций, связанных с доступом граждан к информации по запросу к официальным инстанциям, прежде всего, в регионах;

- инициативное изучение характера и качества общедоступной информации о деятельности на конкретных направлениях различных институтов системы органов государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) различного уровня, распространяемой самими этими институтами;

- прецедентное обращение к системе доступа к информации негосударственных институтов и организаций (начиная с институтов местного самоуправления — и кончая теми негосударственными организациями, чья деятельность непосредственно затрагивает права и интересы граждан, относящиеся к категории прав и основных свобод человека или прав потребителя).

Что касается доступа по запросу к информации официальных инстанций (это направление условно можно обозначить известной, хотя и узкой формулой «право граждан на правительственную информацию»), работу по нему намерено было изначально ориентировать не только на вскрытие «белых пятен» обеспечения граждан информацией и обнаружение "обрывов" систем прямой и обратной связи институтов государства и общества, но и на взаимное обучение (в том числе, с использованием такого квалифицированного посредника и медиатора, каким могут являться СМИ) общества и государства, - в лице конкретного гражданина и конкретного госчиновника, - культуре информационного обеспечения прав и интересов личности, общества и государства.

Результатом поиска Комиссии, как мы тогда надеялись, должна была стать выработка прообраза минимального государственного стандарта доступа граждан к официальной информации.

Получив официальный статус, КСДИ очертя голову ринулась в бой. Были подготовлены и отправлены записки руководителю Администрации Президента РФ С.А.Филатову и Первому заместителю Председателя Правительства России А.Б.Чубайсу, в которых предлагалось сотрудничество в разработке проектов нормативных актов, обеспечивающих повышение информационной открытости органов государственной власти. Понятно, что оба послания остались без ответа. Стало ясно, что рассчитывать на поддержку власти не приходится.

1997 год начался с разработки комплекса программ, к реализации которых КСДИ планировала приступить в ближайшее время. В их состав вошли такие программы, как:

- доступ к информации журналиста;
- доступ к правозащитной информации;
- доступ к информации гражданина;
- доступ к информации как основа «честной политической игры»;
- доступ к информации «третьего сектора»;
- издательская деятельность.

Все эти программы были взаимоувязаны в интегральный многоуровневый СУПЕРПРОЕКТ, основная особенность которого определялась характером задачи, перед ним поставленной: «просветить» реальную, многослойную «среду обитания» российского гражданина в конкретных («пилотных») регионах. И, в комплексе, во взаимоувязке, «в режиме реального места и времени» выйти на механизмы, технологии, движущие силы такой ее корректировки, которая в наибольшей степени способствовала бы долгосрочным интересам российского гражданина, укреплению в жизни российской провинции элементов демократической культуры, ценностей, традиций, норм правового государства, динамичной стабилизации российских общества и государства.

В качестве основных направлений деятельности КСДИ на этот период были определены:

- сбор и распространение информации о ситуации со свободой доступа к информации в России;
- фиксация конкретных случаев нарушений права физических и юридических лиц на доступ к информации; организация целевых экспертиз, в том числе общественных, профессиональных и межпрофессиональных, помогающих разрешить затруднения в правоприменительной практике в данной области;
- социальная, материальная, моральная, психологическая и иная поддержка и защита юридических и физических лиц, реализующих право на доступ к информации на законном основании, но встречающих при этом незаконные препятствия на своем пути;
- поиск, в том числе в законодательной, правоприменительной, судебной сфере путей обеспечения гарантий свободы доступа к информации для всех без исключения категорий российских граждан;
- содействие в установленном законом порядке формированию действенных механизмов и структур для охраны прав и законных интересов граждан и юридических лиц в сфере доступа к информации;
- организация научных, исследовательских, учебно-образовательных, просветительских, информационных, и иных мероприятий в уставных целях;
- осуществление редакционно-издательской деятельности в установленном законом порядке;

- организация и проведение национальных и международных конференций, семинаров, симпозиумов, совещаний в рамках целей деятельности, а также участие в подобных мероприятиях.

Особое внимание в комплексе программ деятельности КСДИ было обращено на проблему доступа к информации «третьего сектора». Уже тогда было очевидно, что главным препятствием на пути становящегося на ноги гражданского общества в России является объективно нарастающая «глухота» российской власти ко всему «общественному». Как было написано в преамбуле этой программы - «Беда в том, что фактический отказ от диалогового режима взаимоотношений с «третьим сектором», во-первых, расширяет до опасных пределов «полосу отчуждения» между властью и обществом, властью и гражданином (объективно подрывая сами основы демократических, «народовластных» отношений), обычно лишая власть «кредита доверия» населения. Во-вторых, лишая самое себя возможности опереться на интеллектуальный, этический, политический, гражданский потенциал организаций, наиболее продвинуто и последовательно выражающих конкретные интересы граждан и общества, власть тем самым заметно снижает и свою способность адаптироваться к переменам через приток информации, идей, технологий, конкретных лидеров из общественной среды».

В 1998 году стало очевидно, что проблема информационной открытости власти приобрела еще большую остроту по сравнению даже с недавним прошлым.

Во-первых, и на федеральном и на региональном уровнях были приняты различные нормативные документы, целью которых было укрепление роли государственных структур в управлении информационными процессами и недопущение в эту сферу каких бы то ни было структур гражданского общества. Выявились новые угрозы свободе доступа к информации: развивающаяся шпиономания, умело нагнетаемая истерия по поводу низкой информационной безопасности России, выступления в прессе по поводу вредности Интернета, попытки принятия поправок к Закону «О СМИ», выхолащивающих его смысл и др.

Во-вторых, в тех случаях, когда надо было что-то скрыть, власти перестали пользоваться грубыми методами отказа в доступе к информации, а стали прибегать к более изощренным. Об этом свидетельствовала и почта Комиссии, и наблюдения за ситуацией.

В-третьих, процессы концентрации и монополизации привели к формированию нескольких влиятельных группировок в СМИ, в руках которых оказалась большая часть центральной и региональной прессы.

Все центральные СМИ, за исключением ВГТРК и двух правительственных газет, а также нескольких независимых изданий («Аргументы и факты», «Коммерсантъ» и «Совершенно секретно»), так или иначе контролировались крупными финансовыми структурами, либо являющимися составной частью политических группировок, либо имеющими собственные интересы «политического» уровня. Таким образом, пресса

2004 год – последний год активной деятельности КСДИ. Этот год был богат на события: президентские выборы, дело ЮКОСа, Беслан, украинские выборы. Год окончательного крушения даже у самых доверчивых всех иллюзий о возможности превращения гадкого утенка российского авторитаризма в белоснежного лебедя демократии и либерализма.

Само собой разумеется, что ситуация с доступом к информации даже по сравнению с прошлыми годами только ухудшилась. Но если раньше информацию лишь скрывали, то теперь вместо информации население получает беспардонную ложь в совершенно немыслимых объемах. Достаточно вспомнить вранье про Беслан и то, что показывало российское телевидение во время выборов в Украине.

Неудивительно, что количество опрошенных россиян, которые оценивали бы свою информированность по основным сферам общественной жизнедеятельности как высокую, не превышало 10-15 процентов. Что касается информированности о деятельности органов власти, то, как высокую, ее оценивали примерно 6 процентов опрошенных.

В этих трудных условиях Комиссия по свободе доступа к информации еще некоторое время продолжала свою работу. Было проведено очередное исследование проблем доступа к информации. На этот раз оно было посвящено выявлению взаимосвязи между уровнем информационной открытости различных социальных структур и уровнем доверия этим структурам со стороны различных групп населения. Были проведены десятки семинаров и тренингов, на которых журналисты и пресс-секретари обсуждали вопросы взаимодействия во имя информационной открытости. Причем такие семинары проводились не только в России, но и в Кыргызстане, Узбекистане, Казахстане, Таджикистане. Продолжал выходить бюллетень «Право знать».

Творческим коллективом КСДИ была сформирована и выпущена на CD «Электронная энциклопедия доступа к информации», предназначенная для журналистов, специалистов в области массовых информационных процессов, юристов, правозащитников, экологов, а также всех, кого интересуют проблемы получения достоверной информации. Свыше 150 нормативных актов, десятки статей, докладов и методических материалов, 7 книг, 84 номера бюллетеня «Право знать» дали самую широкую панораму идей, подходов и решений, связанных с проблемой доступа к информации.

Продолжалось сотрудничество с другими некоммерческими организациями, в той или иной степени занимающимися проблемами доступа к информации: Фондом защиты гласности, Институтом информационного права, Трансперенси Интернейшнл – Россия.

Вроде бы делалось все, что возможно. Однако не было ни радости, ни удовлетворения. Потому что не было поддержки от тех, для кого делалась вся эта работа. Пару столетий назад немецкий философ Ганс Кристиан Лихтенберг как-то пошутил: зачем очки, свечи, лампы, если люди не хотят видеть? Речь идет о том, в какой мере население России готово быть субъектом информационных отношений, знает свои информационные права

и может ими пользоваться. Не готово, не знает, не хочет. Таков был неутешительный итог наших исследований.

Разумеется, многочисленные акции КСДИ не были бесполезными. Все-таки при нашей жизни приняты Законы «О коммерческой тайне», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», «О персональных данных». В регионах России не без нашего участия были приняты аналогичные нормативные акты.

И я смею надеяться, что те факты, что значимость проблемы свободы доступа к информации осознана не только журналистами, но и юристами, политиками, бизнесменами, а также теми, кого называют «простыми гражданами», что словосочетание «доступ к информации», казавшееся странным в 1995 году, стало чуть ли не термином, явились следствием деятельности КСДИ.

Хотя КСДИ как активный игрок на поле борьбы за доступ к информации прекратила свою деятельность, на ее место пришли новые люди и новые организации. Но, выражая горячую и искреннюю благодарность всем, благодаря кому существовал и действовал КСДИ, не могу не сказать о том, что борьба за обеспечение права граждан на информированность не может быть уделом группы энтузиастов и волонтеров. Проблема доступа к информации не может решаться на основе случайных грантов иностранных фондов.

Пора ставить вопрос о создании структуры, которая будет заниматься этой проблемой системно и на регулярной основе. Можно обсуждать вопрос о создании специального органа (как это делается в США и Англии), или вменении этой функции в обязанность уже существующей организации, например, аппарат Уполномоченного по правам человека, но то, что этап волонтерских изысканий закончился – очевидно.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ. ГЛАСНОСТЬ: ЧАСТЬ ОБЩАЯ

Батурин Ю.М. Попытка гласности: история законодательной неудачи.....

Бачило И.Л. О праве на информацию.....

Монахов В.Н. Дом для права знать или информационный долгострой..

РАЗДЕЛ ВТОРОЙ. ГЛАСНОСТЬ: ЧАСТЬ ОСОБЕННАЯ

Потапенко С.В. Гласность судебной власти: проблемы и решения.....

Федотов М.А. От гласности – к свободе информации.....

Якимовская Н.Л. Публично-правовое радиовещание как инструмент гласности.....

Савинцева М.И. СМИ гласности и перестройки.....

Парыгина В.А., Тедеев А.А. Принцип гласности в бюджетной деятельности.....

Дзялошинский И.М. История одной комиссии.....

SUMMARY

PART ONE. GLASNOST: GENERAL ISSUES

Dr. Yuri Baturin, An Attempt of *Glasnost'*: the History of One Legislative Failure.....

Prof. Illaria Bachilo, On the Right to Information.....

Viktor Monahov, PhD., The House for the Right to Know: the Ever Lasting Story about the Drafting of the Russian Information Law.....

PART TWO. GLASNOST: PARTICULAR ISSUES

Judge, Dr. Sergey Potapenko, *Glasnost'* and the Judicial Branch: Problems and Solutions

Prof. Mikhail Fedotov, From *Glasnost'* to Freedom of Information...

Natalya Yakimovskaya, Public Broadcasting as an Instrument of *Glasnost'*.....

Marina Savintseva, PhD., Mass Media of the *Glasnost'* and *Perestroika* Era

Vera Parigina, PhD, and Dr. Astamur Tedeev, *Glasnost'* as a Principle of the Government Budget Process.....

Iosif Dzyaloshinskiy, PhD, The Story of One Committee.....



The UNESCO Chair on copyright
and other intellectual property rights

Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву
и другим правам интеллектуальной собственности

The history of the UNESCO Chair on Copyright and Other Intellectual Property Rights dates back to June 1998, when the Director General of UNESCO and the President of the Institute of International Law and Economics named after A. S. Griboedov (IILE) signed an Agreement on the establishment of the Chair. Over the last years the UNESCO Chair has become the regional center of international cooperation on the issues of Intellectual Property Rights and Information Law in the Commonwealth of Independent States (CIS), having established its branches in a number of subjects of the Russian Federation (the Tatarstan Republic and others). It has assisted in the establishment of similar UNESCO Chairs in Belarus, Georgia and Moldova.

On March 20, 2009 the UNESCO Chair changed the host university. At present the UNESCO Chair is a scientific and methodological center at the Higher School of Economics.

The UNESCO Chair conducts its work in cooperation with the RF Commission on UNESCO issues, with Sector of Culture and Sector of Communication and Information of the UNESCO Secretariat as well as with the UNESCO Moscow Office and the UNESCO Institute for Information Technologies in Education.

The activity of the Chair has a comprehensive character and covers Copyright and Neighboring Rights, Patent Law and other spheres of Industrial Property, as well as Information Law, including Mass Media Law, Cyberspace Law etc.

The Chairholder is the Honorable Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor Mikhail A. Fedotov. He has many years of teaching experience in different Law Schools. In the 1990s he has served as a Minister of Press and Information of the RF, a Director General of the Russian Agency of Intellectual Property under the RF President, and he was the Permanent Representative of the Russian Federation to UNESCO, with the diplomatic rank of Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary. He is one of the authors of the Russian Mass Media Law and one of the creators of the Copyright Law along with some other federal acts.

Today the UNESCO Chair is a large scientific team (18 Doctors of Law and 43 Candidates of Law) uniting leading experts working in different universities and research institutions, federal legislative and executive bodies, law firms, copyright societies, in different regions and even in different countries (including members from Belarus and Ukraine, the United States and Germany). They share common interest in the field of Intellectual Property Rights, Information Law, Media Law etc. Due to joint research activities of the UNESCO Chair members in 1998—2008 it has gained the position of a leading expert center in the Russian Federation. At the same time, the administrative staff of the UNESCO Chair is considerably small and consists of only five employees.

The main spheres of the UNESCO Chair's activities in the abovementioned areas are as follows:

- conducting basic scientific researches and publishing their results in the annual *Proceedings of the Intellectual Property* bulletin (nine volumes published so far), as well as on the Chair's website www.unescochair.ru;
- hosting conferences, seminars, presentations and other activities aimed to disseminate knowledge and technology. Among the recent events are the conferences on Collective Management of Composers' and Visual Artists' Rights, on the Prospects for the Introduction of Creative Commons System, on Media Law, on the Problems of Law Enforcement in Connection with the Adoption of the Fourth part of the Civil Code etc.;
- promoting the development of skills for scientific activities for educators, students and postgraduates of HSE, training graduate students on intellectual property right issues, and information law;
- popularization of contemporary approaches to the creation, protection and use of intellectual property, development of information society and drafting of the law regulating the Internet and traditional media. It focuses in particular on the annual *Days of Intellectual Property in the Russian Federation* (23—26 April), which have taken place at the federal level under the initiative and with active participation of the UNESCO Chair since 2003;
- rendering assistance to profile committees and the commissions of chambers of the Russian Parliament, to the RF Ministry of Communications and Mass Media, RF Audit Chamber, as well as RF Constitutional, Supreme and Superior Arbitration Courts, RF Public Chamber and other state bodies in the development of statutory acts and formation of the law-enforcement practice;
- providing scientific consultation to different organizations and individuals, whose activity deals with the creation, use and protection of intellectual and information products;
- creating original educational programs on the basis of the special teaching program on the Copyright prepared by UNESCO (now we own 24 authors' courses, and we have the experience of organizing joint lecture courses with invited lecturers from different universities of EU countries);
- cooperation with UNESCO, WIPO and other UN agencies as well as with the OSCE and the Council of Europe within the Chair's sphere of activities;
- establishing links with universities and scientific organizations in Russia and overseas, engaged in teaching and research;
- promotion of regional and international inter-university cooperation in the development of teaching and research;
- the analysis and systematization of existing legislation, enforcement practice and research results;
- other activities within the UNITWIN/UNESCO Chairs Program.

Contact information on the Chair:

Address for correspondence: 101000, Moscow, st. Myasnitskaya 20.

Visiting address: st. Malaya Ordynka 17, of. 221.

Tel./fax: + 7 499 238 3139

<http://www.unescochair.ru>

Email: unesco.chair.copyright@mtu-net.ru; mfedotov@hse.ru