

ПРОБЛЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

25—26 ноября 1997 г. в Москве в Государственной Думе состоялся международный семинар — “круглый стол” “Проблема обеспечения прав граждан на доступ к правовой информации”. С российской стороны в его работе приняли участие депутаты Государственной Думы, представители Администрации Президента Российской Федерации, работники Правового управления Аппарата Государственной Думы, Аппарата Конституционного Суда РФ, члены Верховного Суда РФ и Арбитражного Суда Российской Федерации, представители Министерства юстиции РФ, представители органов законодательной и исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации, видные российские ученые правоведы, юристы-практики, представители средств массовой информации, правозащитных организаций. Совет Европы на семинаре представляли руководящие работники его Секретариата, а также группа экспертов.

Открывая семинар, Первый заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.А. Рыжков отметил, что необходимо создание системы, при которой граждане могли бы свободно, открыто, в доступной форме знакомиться с правовыми актами, с правовой системой в Российской Федерации, и что одна из важнейших задач государства — присоединение России к Совету Европы — накладывает дополнительные обязательства на деятельность российского законодателя. И здесь можно выделить также проблему обеспечения прозрачности в деятельности государственных органов, включая и законодательную деятельность. Он отметил также, что законопроекты, которые широко затрагивают интересы россиян, должны уже на стадии их разработки опубликовываться и быть доступны для общественного обсуждения. В разрешении этих и других важных проблем большим подспорьем является и мировой зарубежный опыт. Приведение российского законодательства и общественной практики в соответствие с важнейшими нормами и стандартами Совета Европы, такими как Декларация “О праве доступа к информации”, Конвенция Совета Европы “О защите личности в отношении автоматической обработки персональных данных”, — задача ближайшего времени для российского законодателя.

Далее выступил начальник Правового управления Аппарата Государственной Думы доктор юридических наук, профессор В.Б. Исаков. Он обратил внимание на следующее: невозможно создать демократическое об-

шество и правовое государство, в котором не была бы гарантирована свобода доступа граждан к правовой и любой другой социально значимой информации, не была бы обеспечена свобода продвижения каждого в информационном поле. А с другой стороны, и это тоже очень важно, не была бы защищена "информационная жизнь" общества и личности от грубого разрушительного вторжения. Какие аспекты этой проблемы выведены законодателем на конституционный уровень? Основополагающее значение имеет часть четвертая ст. 29 Конституции Российской Федерации, согласно которой каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Кроме того, Конституция содержит еще более десяти норм, относящихся к юридическому механизму защиты права на доступ к правовой информации. Вместе с тем информация, полученная из Верховного Суда Российской Федерации, показывает, что граждане указанным механизмом защиты почти не пользуются.

В контексте обсуждения права граждан на доступ к правовой информации выступающий коснулся наиболее сложного и спорного аспекта этой темы — предела данного права. Право граждан на доступ к правовой информации, как и любое социальное право, не может быть беспредельным. Каковы его границы, кто и как эти границы устанавливает? Речь идет о тех социальных ограничениях, которые общество устанавливает в законодательстве в связи с использованием данного права. Прежде всего информация, в том числе и правовая, может быть предметом права собственности. Между тем в России существует опасная застарелая болезнь — неуважение к собственности вообще, а в особенности к собственности интеллектуальной. Второе ограничение на доступ к правовой информации — это защита граждан от вторжения в их частную жизнь. Третье ограничение доступа к правовой информации связано с понятиями государственной и коммерческой тайны.

С интересом было встречено сообщение А.К. Симонова, президента Фонда защиты гласности, организации, которая очень много сделала для того, чтобы гласность информации стала действительно реальностью в нашей стране. В нем он, в частности, обратил внимание на то, что до сих пор ни один юридический вуз России не готовит специалистов по информационному праву и по праву средств массовой информации, специальности такой нет. По мнению автора, складывающаяся ситуация по данному вопросу является чрезвычайно опасной.

Выступление доктора юридических наук, профессора А.Ф. Сухарева касалось особой роли правоохранительных органов в реализации конституционных положений и международных обязательств России в сфере обеспечения доступа к правовой информации.

На проблеме систематизации законодательства, создания Свода законов заострил внимание директор Института законодательства и сравнительного правоведения Л.А. Окуньков. Он рассказал о действиях, предпринимаемых институтом для того, чтобы поднять на государственный уровень всю работу по систематизации российского законодательства. Для этого необходима также четкая федеральная целевая государственная программа, государственная воля Президента, Парламента, Правительства Российской Федерации в целях ее реализации.

Следует отметить высокий уровень докладов, представленных экспертами Совета Европы. Выступление руководителя Отдела гражданского законодательства Аппарата лорда-канцлера Великобритании г-на Дэвида Глэдвелла касалось общих вопросов доступа граждан к правовой информации. Директор федеральной канцелярии Администрации Премьер-министра Австрии г-жа Вольтрат Котчи в своем выступлении остановилась на проблемах, связанных с официальным опубликованием правовых актов и сборников, обеспечивающих доступ граждан к правовой информации. Она отметила, что традиционная форма опубликования не отвечает в полной мере требованиям новых технологий. Поэтому в Австрийской Республике ведется работа над тем, чтобы иметь официальную систему публикаций, предусматривающую опубликование всех законов как с разъясненным и исправленным текстом, так и отдельно с поправками. Г-жа Вольтрат Котчи отметила, что нужно предоставлять соответствующие услуги, позволяющие людям знать, каков закон, каким он был, как он изменялся.

Выступление Генерального директора по правовым вопросам Кабинета Премьер-министра Швеции г-на Бенгт-Аке Нильссона касалось проблем компьютерного доступа граждан европейских стран к правовой информации.

Обзор различных аспектов, в отношении которых участники "круглого стола" достигли согласия и определенного результата, сделала г-жа Дерте Катрин Фикье, руководитель Сектора директората Совета Европы по правовым вопросам. Доступ к правовой информации должны иметь как граждане, так и другие лица, чья профессия связана с правовой деятельностью (профессиональные юристы). Граждане должны получать правовую информацию в легкодоступной форме. Профессиональные же юристы должны получать самые последние, надежные и полные сведения.

По мнению г-жи Фикье, это особенно важно в государстве, которое совершенствует свое законодательство и строит свою новую юрисдикцию в области права. Конституция Российской Федерации предусматривает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Знания о международном праве, международных договорах имеют чрезвычайно важное значение. Знания о соответствующем иностранном законодательстве также представляются очень важными в плане разносторонних связей с иностранными государствами. В связи с этим наилучший подход в доступе граждан к правовой информации будет заключаться в создании надежных официальных публикаций. Данные публикации должны быть доступны для всех, как правило в библиотеках, и должны быстро обновляться.

Компьютеризованные системы с полными данными и обновленными сведениями будут также представлять практический интерес. Необходимо активизировать деятельность средств массовой информации в ознакомлении граждан с вопросами действующего законодательства. Для общественности можно издавать брошюры по темам, связанным с вопросами прав и обязанностей граждан. Обучение молодого поколения знанию гражданских прав и обязанностей и разъяснение их статуса в соответствии с законодательством представляются весьма важными с точки зрения обеспечения реализации их обязательств перед обществом.

С заключительным словом выступил руководитель делегации Совета Европы, Директор по правовым вопросам Совета Европы г-н Ги де Вель. Он отметил, что семинар проходил в полезных, откровенных и содержательных дискуссиях. Правовая информация, по его мнению, необходима для обеспечения доступа к справедливости, и особенно теперь, когда ряд конвенций Совета Европы уже изучается Государственной Думой. Речь идет о Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней, Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и Протоколов к ней. Г-н Ги де Вель положительно воспринял пожелание Совету Европы лучше обеспечивать распространение своих правовых документов.

Остановившись на конкретных вопросах сотрудничества Совета Европы с российскими организациями, он отметил, что в рамках программ сотрудничества с Россией создано несколько рабочих групп, которые состоят из российских экспертов и экспертов других членов Совета Европы. Ведется обучение стажеров, в том числе и из Российской Федерации.

Семинар еще раз показал высокий авторитет российской юридической школы, в связи с чем Совет Европы видит в российской стороне равноправного партнера, способного к плодотворному сотрудничеству по вопросам, связанным с правовой реформой и правами человека.

Ш.Х. Ислямов,
советник Отдела международного права
Правового управления Аппарата Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации

Статья поступила в редакцию в январе 1998 г.