УНИВЕРСИТЕТ

РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ ОБРАЗОВАНИЯ

ФАКУЛЬТЕТ ЖУРНАЛИСТИКИ

## РЕФЕРАТ ПО ПРАВОВЕДЕНИЮ

**НА ТЕМУ:**

# Доступ к информации

**1. Алгоритм получения информации**

На сегодняшний день вопросы доступа журналистов к информации, находящейся в ведении государства, регламентированы в Законе “О СМИ” и в Законе “Об информации, информатизации и защите информации”. В них установлена процедура подачи запроса и получения редакцией информации. Однако использование этой процедуры влечёт за собой ряд проблем, речь о которых пойдёт ниже.

Статья 39 Закона о СМИ говорит об обязанности руководителей государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц отвечать на запрос информации от редакции. Конституция РФ, принятая через два года после Закона о СМИ, предусмотрела создание органов местного самоуправления (городские, районные, сельские думы, собрания и т.п., мэрии), которые не входят в вертикаль государственных органов власти. Однако по смыслу (но не по букве) Закона о СМИ, а также в соответствии с ч.3 ст. 10 Федерального закона “Об информации, информатизации и защите информации”, от ответа на запрос не должны уклоняться и органы местного самоуправления. Что же касается общественных объединений, то по закону (Ч.1 ст.2 ФЗ от 19.05.95. “Об общественных объединениях”) из их числа исключаются лишь религиозные организации, а также коммерческие организации и создаваемые ими некоммерческие союзы и ассоциации. Следует заметить, что до недавнего времени в одном из субъектов РФ права средств массовой информации трактовались в этом отношении шире, нежели федеральным законодательством. С 1992 по 2001 годы статья “Запрос информации” Кодекса о СМИ Республики Башкортостан устанавливала обязанность “негосударственных организаций, учреждений и предприятий… и их должностных лиц предоставлять сведения о своей деятельности средствам массовой информации по запросам их редакций…”. Как видим, данное положение содержало новеллу, обязывающую негосударственные организации предоставлять информацию по запросам редакций. На сегодняшний день единственной страной в мире, где не то чтобы принята, но хотя бы обсуждается возможность существования подобной нормы в законодательстве, является Южно-Африканская Республика.

Кроме законов о СМИ и “Об информации, информатизации и защите информации”, существует ряд других актов, которые требуют от чиновников предоставлять информацию. Например, Основы законодательства Российской Федерации о здоровье граждан в статье 19 предписывают информировать о факторах, влияющих на здоровье граждан, и предоставлять всем экологическую информацию.

Закон Российской Федерации “О банках и банковской деятельности” (1990 г.) требует от кредитных организаций предоставлять как клиентам, так и другим лицам копию лицензии на осуществление банковских операций, копии иных обязательных разрешений, выданных ей, а также ежемесячные бухгалтерские балансы за текущий год (ст.8). В той же статье говорится, что головная кредитная организация банковской группы, управляющая компания банковского холдинга обязаны ежегодно публиковать свои консолидированные бухгалтерские отчеты и консолидированные отчеты о прибылях и убытках, после подтверждения их достоверности заключением аудитора.

Федеральный закон “Об акционерных обществах” (1995г.) содержит статью 92 (“Обязательное раскрытие обществом информации”), в соответствии с которой ОАО обязано раскрывать свой годовой отчет, годовую бухгалтерскую отчетность; сообщение о проведении общего собрания акционеров; иные сведения, определяемые федеральным органом исполнительной власти по рынку ценных бумаг. Обязательное раскрытие информации обществом, включая закрытое общество, в случае публичного размещения им облигаций или иных ценных бумаг осуществляется им в объеме и порядке, которые установлены тем же органом, например Постановлением Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 20 апреля 1998 г. (№ 9) “Об утверждении положения о порядке и объеме раскрытия информации открытыми акционерными обществами при размещении акций и ценных бумаг, конвертируемых в акции, путем подписки”.

Эти положения зачастую не применяются, средства массовой информации и журналисты порой не знают о существовании здесь своих прав либо не умеют ими правильно воспользоваться. Но проблема заключается даже не в этом, а в том, что нет реальной ответственности за непредоставление информации.

Рассмотрим алгоритм действий журналиста, запрашивающего информацию из государственных информационных ресурсов (см. схему 1).

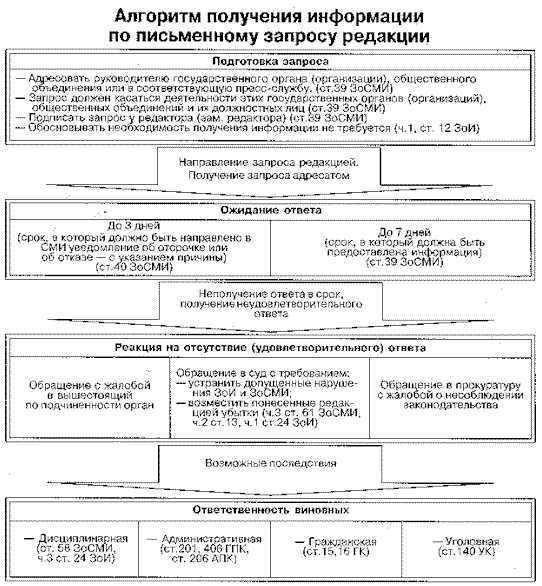


Схема 1. Алгоритм получения информации по письменному запросу редакции.

Примечания:   
ЗоСМИ — Закон РФ «О средствах массовой информации»  
ЗоИ — Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации»  
ГК — Гражданский кодекс РФ  
УК — Уголовный кодекс РФ  
ГПК — Гражданский процессуальный кодекс РСФСР  
АПК — Арбитражный процессуальный кодекс РФ

Первый этап этого алгоритма — подача запроса. По закону, запрос может быть либо в устной, либо в письменной форме, но на практике запросы в устной форме не рассматриваются, и на них не отвечают. Более того, некоторые фазы алгоритма (уведомление об отсрочке или отказе) возможны лишь при условии письменного запроса информации. С точки зрения освобождения от ответственности редакции и журналиста за достоверность распространяемых в СМИ сведений, полученных в ходе интервью, было бы целесообразно рассматривать интервью как устную форму запроса и предоставления информации, однако судебная практика на сей счет пока молчит.

Итак, запрос направляется редакцией, что предполагает необходимость его оформления на бланке, с соответствующими подписями и печатью. В запросе не обязательно указывать, зачем средству массовой информации понадобились те или иные сведения. То есть редактору нет нужды обещать, что по материалам переписки выйдет статья, либо что готовится большой материал, для завершения которого нужны определенные сведения. В свою очередь, адресаты запроса не должны ставить вероятность и полноту ответа в зависимость от возможного использования предоставляемых ими сведений.

Кому подается запрос? Он подается либо на имя руководителя государственного органа либо организации, общественного объединения, либо (что предпочтительно) в пресс-службу этого органа или организации. Написав такой запрос, необходимо убедиться, что его получили, потому что все остальные сроки в процедуре ведут отсчёт с момента получения запроса. То есть необходимо получить доказательство того, что запрос действительно был получен адресатом. Для этого существует много разных способов, например, телеграмма с уведомлением о вручении, расписка канцелярии в получении письма и т.п.

На запрос должны ответить в течении семи (календарных, а не рабочих!) дней, причем если вы подаете письменный запрос, то и ответить вам должны в письменном виде. В случае, если предоставлена полная и достоверная информация, остается лишь поблагодарить чиновника и забыть о других этапах алгоритма.

Редакции могут ответить уведомлением об отсрочке в предоставлении информации. Такое уведомление должно быть получено редакцией в трехдневный срок с указанием причин отсрочки, срока предоставления запрашиваемой информации (в законе эти рамки не ограничены) и фамилии ответственного лица. Причины отсрочки могут быть самые разные. Скажем, запрос направляется в министерство в Москве, а папка с информацией находится в подмосковном архиве. Ближайшая машина туда будет через пять дней, поэтому необходимую информацию смогут предоставить только на следующей неделе. В случае, если редакция считает обоснования причины отсрочки законными, ей остаётся только ждать ответа по существу запроса.

Редакции могут отказать в предоставлении информации. Отказ должен быть только письменным и только мотивированным. Уведомление об отказе также должно вручаться в трехдневный срок. В нем должно быть написано примерно следующее: “В ответ на ваш запрос от такого-то числа предоставить информацию о количестве бомбоубежищ в Чеховском районе Московской области сообщаю о своем решении отказать в предоставлении этих сведений в связи с тем, что такая информация охраняется в соответствии со ст. 5 Закона РФ “О государственной тайне”; подпись, дата”.

Другими словами, в таком уведомлении должна быть ссылка на конкретные положения того или иного закона, на основании которого эти сведения не предоставляют. Если нельзя предоставить всю запрашиваемую информацию, но возможно предоставить её часть, орган, получивший запрос, должен отделить секретную часть от несекретной и отправить вторую в редакцию.

Наконец, и это встречается слишком часто, редакции могут вообще не ответить. Отсутствие ответа необходимо рассматривать как неправомерный отказ в предоставлении информации, который возможно обжаловать.

**2. Ответственность за непредоставление информации**

Обжалование возможно, если вы не согласны с любой из четырёх реакций чиновника: когда он не отвечает, когда дает неполную или искаженную информацию, когда необоснованно просит об отсрочке или необоснованно отказывает в предоставлении информации. В каждом из этих четырех случаев выход заключается в том, что редакция обращается к начальству этого чиновника, если же это не помогает, то СМИ вправе обратиться в суд. В суде заявитель сам должен доказать факт действий (решений), в результате которых нарушены права граждан (читателей, радиослушателей, телезрителей) на получение информации (через СМИ). Даже если суд признает правоту редакции, он будет рассматривать дело в течение нескольких месяцев и решение вынесет, в лучшем случае, через год. В своём решении он, скорее всего, лишь обяжет чиновников предоставить искомую информацию. Таким образом это произойдёт, когда редакция, потратив значительное время, силы и средства на получение информации через суд, скорее всего уже не будет заинтересована в ней. При этом не исключено, что чиновник, обжалуя решение суда, вновь откажется предоставить редакции информацию, то есть, по крайней мере, ещё четыре-пять месяцев уйдёт на процесс рассмотрения обжалования. При этом чиновник, скорее всего, никакой ответственности, кроме административной не понесет, отделавшись, предположим, выговором.

Редакция может заявить в суде, что из-за отсутствия возможности опубликовать искомую информацию, издание (программа) упустило выгоду (не получило запланированные доходы). Как это можно доказать? Скажем, в программе “Абсолютно секретно” журналисты захотели сделать сюжет о недавней поломке на одном из московских исследовательских реакторов. Этот сюжет очевидно вызвал бы большой интерес, им уже удалось привлечь дополнительных рекламодателей, которые предоставили свои гарантийные письма с обещанием купить время в этой передаче, ведь её будет смотреть большая доля зрителей. Однако в конце концов запрашиваемую информацию получить не удалось, сюжет в эфир не пошел, телепрограмма потеряла доход от рекламы, — вот калькуляция упущенной выгоды. Либо, в аналогичном случае с журналом, отказ предоставить сенсационную информацию привел к тому, что планируемый дополнительный тираж номера не был напечатан, и т.д. В случае, если редакция докажет факт реальных убытков или упущенной выгоды, возможно их возмещение виновным государственным органом или его должностным лицом (ст. 15 и 16 ГК РФ). Ведь в качестве основания возмещения убытков в статье названы незаконные действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или их должностных лиц. Под бездействием понимается и неисполнение в установленные сроки и порядке обязанностей, возложенных на соответствующий орган (например, несовершение действий). Теоретически это доказать можно, но практически сделать сложно.

Наиболее же разумным выходом из ситуации нарушения процедуры ответа на запросы редакций была бы система четких административных наказаний, которая была бы записана в законе и которая бы карала за конкретные нарушения норм о праве на получение информации. Скажем, задержав информацию на один день, чиновник бы уже в административном порядке, — не через год тяжбы с журналистами в гражданском суде, — должен был бы из своего кармана заплатить определенный штраф. То есть, система штрафов, которая существует, например, в США и странах Западной Европы, в данном случае была бы более эффективным рычагом воздействия, чем длительная процедура гражданского судопроизводства.

Типичный же для журналистов выход в данной ситуации — либо купить необходимую информацию, либо найти в обход существующей правовой процедуры альтернативные источники информации. Порядок рассмотрения жалоб на действия государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, подробно регламентирован в главе 24.1 ГПК РСФСР. Однако, случаи, когда журналист добивался через суд получения информации, можно перечислить на пальцах двух рук. Они есть, через суд действительно получали сведения, но скорее всего, просто для того, чтобы наказать чиновников, а не для доступа к актуальной информации.

Известная коррумпированность государственного аппарата приводит к легкому получению журналистами даже засекреченной информации. Российские и иностранные информационные агентства и газеты имеют специальные фонды в несколько тысяч долларов ежемесячно для подкупа правительственных чиновников с целью получения информации. Отсутствие эффективного механизма получения и проверки достоверности поступающей информации, в свою очередь, приводит к тому, что группировки в органах государственной власти используют СМИ для влияние через них и создаваемое ими общественное мнение на принятие выгодных себе решений. Последствием этого является анархия при обнародовании сведений о государстве, обществе и личности.

Иногда действует другой механизм, о нём не говорит закон о СМИ, но он является вполне правовым. Вместо того, чтобы подавать жалобу в суд, редактор сообщает о том, что конкретный чиновник нарушает требования закона и не предоставляет информацию или предоставляет её неполно, в прокуратуру. Как правило, прокуратура, которая должна следить за выполнением законов в нашей стране, оперативно реагирует на такого рода жалобы, и обычно звонка от прокурора вполне достаточно для чиновника любого ранга, чтобы убедить его в необходимости предоставить вам нужную информацию. Если прокуратура отправит совершившим неправомерные действия своё представление, то последние обязаны рассмотреть его в установленные законом сроки и принять решение об устранении допущенного нарушения. Жалоба в прокуратуру составляется в произвольной форме и содержит описание сути нарушения закона. Она, как правило, подаётся прокурору района (города), где находится учреждение, организация или проживает лицо, нарушившее закон. Такая жалоба обязательно должна быть зарегистрирована.

Примером действенности прокуратуры служит письмо, разъясняющее некоторые нормы Закона РФ “О СМИ”, которое в октябре 2001 года Саратовская областная прокуратура направила в правительство области. В нем, в частности, названо неправомерным решение о закрытом статусе заседаний президиума облправительства. Как известно, говорится в документе, таковыми могут считаться только мероприятия, на которых обсуждается гостайна. Но сведения об удоях и неработающих котельных к ней не относятся. В ответ на вопрос корреспондента газеты “Саратовский Арбат”, намерено ли правительство прислушаться к мнению прокуратуры, губернатор сообщил, что всё теперь будет делаться по закону. Об возможности обращаться в прокуратуру журналисты зачастую, к сожалению, не знают, хотя это является одним из наиболее эффективных механизмов получения информации от нерадивых чиновников.

Как мы видим, несмотря на простоту алгоритма получения информации, на практике возникают проблемы, связанные с фактическим отсутствием наказания за непредоставление информации. Государственные чиновники, вроде бы, обязаны предоставлять информацию, в законе говорится о том, что в случае незаконного непредоставления информации они будут нести ответственность. Однако в формулировке статей, где говорится о самой ответственности, настолько все запутано, что применять их чрезвычайно сложно.

Например, в Уголовном кодексе предусмотрено наказание за сокрытие или искажение информации. Однако о чём говорят эти статьи?

Статья 237 УК предусматривает лишение свободы на срок до пяти лет за сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды. Статья является относительно новой и включена в Кодекс в результате длительных обсуждений проблем, связанных с огромной опасностью утаивания от общества экологической и медицинской информации, как это имело место при чернобыльской катастрофе. С нормой этой статьи соотносятся обязанности Правительства РФ, специально уполномоченных природоохранительных органов, субъектов Федерации и органов местного самоуправления обеспечивать население необходимой экологической информацией (ст. 6-10 Закона РФ “Об охране окружающей природной среды” 1991 г.; ст. 19 “Право граждан на информацию о факторах, влияющих на здоровье” Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г.; ст. 8 Закона РФ “Об основах градостроительства Российской Федерации” от 14 июля 1992 г., закрепляющая право граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды городов, других поселений и их систем) и другие акты.

Что это может быть за информация? К ней относятся сведения о событиях, фактах или явлениях, создающим опасность, т.е. природных, техногенных или иных процессах, которые могут при неблагоприятном развитии событий или отсутствии надлежащих мер контроля и регулирования реально вызвать последствия для человека и окружающей среды. Вроде бы, всё ясно и просто: речь идёт о неких катастрофах, катаклизмах, пожарах, авариях того или иного оборудования, на трубопроводах и т.п. Но, во-первых, для наказания необходимо доказать прямой умысел, когда лицо осознаёт как свою обязанность сообщить информацию, не искажая ее, так и реальную необходимость сообщения информации для последующего воздействия на ход событий и их последствия, в том числе для предотвращения и уменьшения вреда здоровью людей и окружающей среде. Сделать это, как правило, очень сложно. Причём, если угрозу для жизни можно определить с большой долей очевидности, то опасность для здоровья доказать не менее сложно, чем прямой умысел.

Во-вторых, преступление может совершить только лицо, обязанное обеспечивать население соответствующей информацией, характер деятельности которых обязывает их направить соответствующую информацию для всеобщего сведения. Максимальное наказание предусмотрено только в случае, когда очевиден результат преступления чиновника: причинён вред здоровью человека или наступили иные тяжкие последствия (видимо, гибель людей). Более того, ответственность установлена не просто для чиновника, у которого есть эта информация, а только для того, кто обязан обеспечивать население такой информацией, но скрыл ее или исказил. То есть, в служебных обязанностях чиновника, который будет нести ответственность, должна быть записана обязанность информировать людей об этих вопросах. Поэтому, вроде бы, статья есть, но автору неизвестны случаи, когда её применяли.

Статья 140 УК карает штрафом до 500 минимальных размеров заработной платы — тоже немаленькая сумма, — за отказ в предоставлении гражданину информации. Вроде бы, хорошо — гражданин приходит к чиновнику, тот неправомерно отказывает ему в предоставлении информации, обиженный гражданин жалуется в прокуратуру, чиновника штрафуют на 500 минимальных окладов. Естественно, на практике этого не происходит, потому что в статье говорится не просто об отказе гражданину в предоставлении информации, а об отказе на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы этого конкретного человека. Если же права и свободы просителя прямо не затронуты — значит можно отказывать, по крайней мере, уголовного наказания не будет.

Наконец, существует близкая им по смыслу статья 144 Уголовного кодекса. В соответствии с ней, воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов путем принуждения их к распространению либо к отказу от распространения информации наказывается штрафом в размере от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного месяца, либо обязательными работами на срок до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года. То же деяние, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, наказывается исправительными работами на срок до двух лет либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового. Применяется эта статья крайне редко. Так по сообщению Агентства журналистских расследований, в 2001 году прокуратура г.Санкт-Петербурга инкриминировала братьям Ш. предусмотренные данной статьей преступления. Как установило следствие, в 1997 году братья Ш. потребовали у журналиста газеты “Санкт-Петербургские ведомости” К. в трехдневный срок выплатить им пять тысяч долларов США за написанную им статью, после опубликования которой один ночной клуб якобы понес убытки. За каждый день просрочки К. “включали счетчик” в размере тысячи долларов, при этом требования сопровождались насилием.

Список использованной литературы:

1. Дзялошинский И.М., "Информация в гражданском обществе.  
   Проблемы доступа к информации", "Избранные лекции", (http://www.gdf.ru/edu/lekcii001.shtml)
2. Прохоров Е., "Доступ к информации и информационный порядок в обществе", (http://www.ksdi.ru/readhall/control/prohorov.html)
3. Рихтер А. "Как использовать законодательство для получения информации", ж-л "Законодательство и практика масс-медиа", № 11-12, ноябрь-декабрь 2001.
4. Федоров М., "Информационная открытость власти: роль СМИ и иных структур гражданского общества", ж-л "ПРАВО ЗНАТЬ: история, теория, практика", № 1-2 (37-38) январь-февраль 2000 г.