

Ольга Сехович, юрист

Доступ журналистов к информации государственных органов: белорусские реалии

Проблема доступа к информации государственных органов часто является «больной темой» для белорусских журналистов. Такая ситуация во многом объясняется непониманием или отрицанием законодателями и чиновниками той роли, которую призваны играть в обществе средства массовой информации. В то время как соседи Беларуси вступили в Совет Европы, подписав и ратифицировав Европейскую Конвенцию, Беларусь все еще находится вне сферы влияния Европейского суда по правам человека.

Как следствие, белорусское законодательство о СМИ и правоприменительная практика далеки от признания особой роли свободных СМИ в качестве «стража общества». Государственные органы в Беларуси не учитывают «общественный интерес» как категорию, определяющую правомерность предоставления той или иной информации. Так, в Законе «О средствах массовой информации» отсутствует какое-либо упоминание об общественных функциях журналистов и СМИ, гарантиях реализации их права на доступ к информации в связи с осуществлением профессиональной деятельности.

Тем не менее, право свободно искать, получать и распространять всякого рода информацию относится к фундаментальным правам человека и закреплено в Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 19) и Конвенцией Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (статья 11), участницей которых является Республика Беларусь. Конституцией Республики Беларусь гарантировано право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды (статья 34).

В Законе о СМИ содержится статья 36, в соответствии с которой физическим лицам гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, политических партий, других общественных объединений, иных юридических лиц, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.

Государственные органы, политические партии, другие общественные объединения, иные юридические лица, а также их должностные лица могут представлять сведения о своей

деятельности средствами массовой информации путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и иными способами.

Белорусская ассоциация журналистов подвела итоги своего рода исследования доступности для журналистов информации государственных органов. В рамках кампании за доступ журналистов к информации 20 августа ОО «БАЖ» [направила](#) официальные запросы в 45 различных министерств и ведомств о том, как у них организована работа со СМИ.

Ранее среди членов БАЖ [был проведен опрос](#) относительно доступа к информации в государственных ведомствах, министерствах, комитетах и других учреждениях. В результате, первыми в «рейтинге закрытости» стали Министерство здравоохранения, Министерство сельского хозяйства и продовольствия, Комитет государственной безопасности и Министерство внутренних дел.

По результатам рассылки запросов были получены ответы из 34 организаций. Не все сочли необходимым ответить на запросы БАЖ, среди них и лидер «рейтинга закрытости» – Министерство здравоохранения.

Большинство государственных органов сообщило, что руководствуются как при аккредитации журналистов, так и при предоставлении им информации Законом Республики Беларусь «О средствах массовой информации». Все сообщили, что не отдают какого-либо приоритета представителям государственных СМИ.

Местные органы управления наряду с этим при работе с журналистами руководствуются собственными регламентами, в соответствии с которыми возможна постоянная аккредитация. Наиболее тесно они, как правило, сотрудничают со СМИ, учредителями которых являются. Так, Могилевский горисполком, в соответствии с регламентом работы горисполкома, приглашает на все свои заседания главного редактора газеты «Веснік Магілёва», в то время как представители других СМИ для этого должны проходить процедуру согласования с управляющим делами горисполкома.

Подавляющее большинство госорганов не требует постоянной аккредитации для освещения их деятельности и осуществляет ее при проведении отдельных мероприятий. Ведомственные документы, определяющие порядок постоянной аккредитации журналистов, имеют Министерство внутренних дел, Министерство обороны, палаты Национального собрания РБ.

Комитет Государственной Безопасности вообще воздерживается от аккредитации журналистов, общаясь с ними посредством размещения информации на официальном интернет-сайте, рассылки пресс-релизов и сообщений.

Министерство внутренних дел рассматривает институт аккредитации довольно своеобразно – как своего рода поощрение. Такой подход нельзя признать способствующим равному доступу журналистов к информации и критичному подходу к освещению деятельности правоохранителей. Журналист, ранее не занимавшийся тематикой или занимавшийся «ненадлежащим образом», вообще не имеет возможности аккредитоваться при МВД, что бесспорно, является неправомерным ограничением его права на доступ к информации.

Как следует из ответа МВД, аккредитация представляется журналистам, которые на протяжении предшествующего года регулярно и объективно освещали деятельность органов внутренних дел и внутренних войск МВД, а также готовили материалы профилактического характера, направленные на правовое воспитание граждан. Журналист, аккредитованный при управлении информации и общественных связей МВД, обязан публиковать и размещать в эфире только правдивую и проверенную информацию о деятельности подразделений системы МВД. В свою очередь, аккредитованные лица имеют право на первоочередное получение пресс-релизов и других информационных материалов о деятельности органов внутренних дел, на эксклюзивные интервью и комментарии с руководителями структурных подразделений МВД, на пользование архивными видеоматериалами.

Институт аккредитации в нашей стране зачастую используется для ограничения доступа журналистов к информации. Оспорить отказ в аккредитации невозможно, поскольку суды отказываются принимать такие жалобы на действие (бездействие) государственных органов и их должностных лиц к рассмотрению. Возможность для препятствования журналистской деятельности заложена в самом определении «аккредитации журналиста средства массовой информации», данном в Законе о СМИ, характеризующем ее как *подтверждение права журналиста средства массовой информации освещать мероприятия, организуемые государственными органами, политическими партиями, другими общественными объединениями, иными юридическими лицами, а также другие события, происходящие на территории Республики Беларусь и за ее пределами* (статья 35). Между тем, отсутствие аккредитации не должно являться препятствием для свободного осуществления журналистской деятельности.

БАЖ неоднократно выступала за внесение изменений в Закон о СМИ, включая положения об аккредитации журналистов. В частности, такого рода предложения безуспешно вносились в Постоянную комиссию по правам человека, национальным отношениям и средствам массовой информации Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь в январе 2013 года.

Один из вопросов, содержащихся в запросах БАЖ, направленных в государственные органы, касался наличия ведомственных нормативных правовых актов, ограничивающих предоставление журналистам той или иной информации. Из опрошенных государственных органов только Брестский облисполком имеет Регламент в отношении работы со сведениями, которые составляют государственные секреты или коммерческую тайну. Остальные ответили, что руководствуются Законом о СМИ, который в статье 37 содержит перечень информации ограниченного доступа.

В порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, ограничивается доступ к:

- сведениям, составляющим государственные секреты, коммерческую, личную или иную охраняемую законом тайну;*
- сведениям о системе организации, об источниках, о способах, методах, планах и результатах оперативно-розыскной деятельности;*
- материалам дознания, предварительного следствия и судебного разбирательства до окончания производства по уголовному делу;*
- иной информации, предусмотренной законодательными актами Республики Беларусь.*

Наиболее уязвимой категорией в вопросах доступа к информации государственных органов являются лица, осуществляющие журналистские функции и не имеющие возможности получить аккредитацию с учетом того, что определение журналиста, данное в Законе о СМИ фактически не предусматривает возможности самостоятельной журналистской работы вне договорных отношений с редакциями СМИ. К ним относятся журналисты-фрилансеры и блогеры. Такое положение противоречит международно-правовым стандартам, которые предусматривают, что ограничения на аккредитацию не должны носить дискриминационный характер и должны применяться с учетом того, что журналистские функции выполняет широкий круг лиц, а не только профессиональные штатные сотрудники (пункт 44 Замечания общего порядка № 34 к статье 19 Международного пакта о гражданских политических правах).

Журналисты-фрилансеры (в том числе зарегистрированные как индивидуальные предприниматели) и блогеры могут рассчитывать на получение информации

государственных органов на основании Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации».

30 мая 2013 года Палатой представителей Национального Собрания Республики Беларусь был принят в первом чтении **Закон «О внесении дополнений и изменений в Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации»**.

Отказавшись от идеи принятия специального закона *«Аб доступе да інфармацыі аб дзейнасці дзяржаўных органаў»*, проект которого был разработан в 2011 году, как заявлено, в связи с нецелесообразностью, белорусские законодатели попытались усовершенствовать упомянутый выше Закон.

Среди изменений и дополнений, касающихся доступа к информации государственных органов, можно назвать следующие.

Перечень общедоступной информации в статье 16, доступ к которой, распространение и (или) предоставление которой не могут быть ограничены, **дополнен** информацией об обязанностях физических и юридических лиц и порядке их исполнения, а также информацией «о социально-экономическом развитии Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц».

Статьей 17 вводится **новая категория информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено** – «служебная информация ограниченного распространения».

Статья 18-1 относит к **служебной информации ограниченного распространения** сведения, касающиеся деятельности государственного органа, юридического лица, распространение и (или) предоставление которых может причинить вред национальной безопасности Республики Беларусь, общественному порядку, нравственности, правам, свободам и законным интересам физических лиц, в том числе их чести и достоинству, личной и семейной жизни, а также правам и законным интересам юридических лиц, и которые не отнесены к государственным секретам.

Информация относится к служебной информации ограниченного распространения в соответствии с перечнем сведений, относящихся к служебной информации ограниченного распространения, определяемым Советом Министров Республики Беларусь, а также в случаях, предусмотренных законами Республики Беларусь и актами Президента Республики Беларусь. Решение об отнесении информации к служебной информации ограниченного распространения принимается руководителем государственного органа, юридического лица или уполномоченным им лицом.

Доступ к перечню сведений, относящихся к служебной информации ограниченного распространения, определяемому Советом Министров Республики Беларусь в соответствии с частью второй настоящей статьи, а также к порядку проставления ограничительного грифа «Для служебного пользования» и ведения делопроизводства по документам, содержащим служебную информацию ограниченного распространения, определяемому Советом Министров Республики Беларусь в соответствии с частью четвертой настоящей статьи, не может быть ограничен.

Учитывая то, что Президент Республики Беларусь имеет право принимать акты нормативного характера, которые не подлежат опубликованию в общедоступных источниках, формулировка Закона порождает правовую неопределенность и дает возможность государственным органам отказывать в доступе к информации, под предлогом ее отнесения к служебной информации ограниченного распространения.

Закрепляется электронная форма обращения за предоставлением общедоступной информации и электронный ответ на такое обращение (статья 21).

Статья 21 также дополнена следующим **перечнем оснований для отказа в предоставлении общедоступной информации:**

- для получения запрашиваемой информации требуется проведение аналитической работы, непосредственно не связанной с защитой прав и законных интересов обратившегося лица;
- запрашиваемая информация опубликована в официальных периодических печатных изданиях, средствах массовой информации или размещена в открытом доступе на официальных сайтах государственных органов в глобальной компьютерной сети Интернет (далее – интернет-сайты) или на других государственных информационных ресурсах глобальной компьютерной сети Интернет;
- запрашиваемая информация ранее предоставлялась обратившемуся лицу;
- запрашивается информация, содержащаяся в докладных записках, поручениях должностных лиц и другой внутренней переписке государственного органа, иного юридического лица, если такая информация непосредственно не связана с защитой прав и законных интересов лица, обратившегося за получением общедоступной информации;
- запрашиваются копии имеющихся в государственном органе, у юридического лица документов других государственных органов, юридических лиц, за исключением случая, когда указанные государственные органы, юридические лица ликвидированы и отсутствуют их правопреемники, а также в иных

случаях, когда от указанных государственных органов, юридических лиц получить такие копии документов невозможно;

- в иных случаях, установленных законодательными актами Республики Беларусь.

В некоторых из перечисленных случаев предоставление общедоступной информации увязывается с защитой прав и законных интересов обратившегося лица. Такая формулировка фактически не предусматривает возможности обращения за информацией необходимой для реализации того или иного права, не находящегося под угрозой посягательства. В соответствии с частью 2 статьи 34 Конституции государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы. Аналогичная конституционная формулировка содержится в части 2 статьи 6 Закона.

Основания для отказа в предоставлении запрашиваемой общедоступной информации по той причине, что она содержится в “докладных записках, поручениях должностных лиц и другой внутренней переписке государственного органа, иного юридического лица” или представляет собой “копии имеющихся в государственном органе, у юридического лица документов других государственных органов, юридических лиц”, нельзя рассматривать как правомерные, поскольку любое ограничение права допустимо только в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц (статья 23 Конституции). С точки зрения международно-правовых стандартов, к информации, имеющейся у государственных органов, доступ к которой гарантируется, относится информация, содержащаяся в записях государственных органов, “независимо от формы ее хранения, источников и даты их регистрации” (пункт 18 Замечания общего порядка № 34 к статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Статья 22 дополнена **новым способом предоставления общедоступной информации** государственным органом – посредством **проведения открытых заседаний**, на которых обеспечивается возможность присутствия физических лиц, их представителей, представителей юридических лиц.

Статьей 22-1 предусматривается **обязательное распространение государственным органом в доступном для обозрения месте и на интернет-сайтах информации о порядке подготовки и проведения открытых заседаний; о повестке дня, дате, времени и месте проведения открытых заседаний** (как правило, не позднее, чем за пять календарных дней до дня проведения открытого заседания).

Заседания коллегий республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь, заседания местных исполнительных и распорядительных органов проводятся в форме открытых заседаний, за исключением случаев обсуждения на них вопросов, содержащих информацию, распространение и (или) предоставление которой ограничено. В таких случаях проводятся закрытые заседания. Данные государственные органы самостоятельно определяют порядок подготовки и проведения ими открытых заседаний, в том числе размещения информации о проведении открытого заседания и организации предварительной записи желающих присутствовать на нем, если иное не предусмотрено актами законодательства Республики Беларусь.

Открытые заседания прочих государственных органов проводятся по решению их руководителей, если иное не предусмотрено законодательными актами Республики Беларусь.

Проведение открытых заседаний как способ предоставления информации, наряду с расширением перечня общедоступной информации, доступ к которой не может быть ограничен, можно рассматривать как новации, призванные расширить возможности получения информации госорганов.

Тем не менее, рассматривая изменения и дополнения, внесенные в Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации», нельзя не обратить внимание на то, что белорусский законодатель не воспользовался возможностью устранить целый ряд недочетов данного Закона, что способствовало бы выработке более четкого механизма доступа к информации государственных органов, их ответственности за действия по предоставлению информации.

Так, едва ли не в каждой статье сохранены отсылки к неопределенному кругу законодательных актов Республики Беларусь, порождающие правовую неопределенность. В случаях, когда идет речь об ограничении конституционного права на доступ к информации (перечень информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено в статье 17, перечень оснований для отказа в предоставлении общедоступной информации в статье 21) такого рода отсылки не приемлемы, поскольку в соответствии с положениями Конституции (часть 1 статьи 23, часть 3 статьи 34) и международными обязательствами Республики Беларусь право, на доступ к информации может быть ограничено только в строго определенных случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц.

В Законе не содержится указания на необходимость определения государственным органом соответствующих структурных подразделений или должностных лиц,

ответственных за организацию доступа к информации, и создания эффективных механизмов обжалования отказа в предоставлении информации.

Законом не предусмотрена обязанность госорганов мотивировать отказ в предоставлении информации, что должно подразумевать обязательное указание в ответе на запрос вида, наименования, номера и даты принятия акта, в соответствии с которым доступ к этой информации ограничен (в случае, если запрашиваемая информация относится к информации ограниченного доступа); указание названия, даты выхода и номера средства массовой информации, в котором опубликована запрашиваемая информация, или электронного адреса официального сайта, на котором размещена запрашиваемая информация (в случае, если она опубликована). Ответ государственного органа, отказывающий в предоставлении информации, должен также содержать указание уполномоченного органа или должностного лица, которому он может быть обжалован.

Необходимо отметить, что практически всех описанных выше недостатков рассматриваемого закона, как и порождаемых ими потенциальных проблем, можно было бы избежать, если бы законодатель не отказался по не вполне понятным причинам от принятия разработанного два года назад законопроекта «*Аб доступе да інфармацыі аб дзейнасці дзяржаўных органаў*». Если рассмотреть изменения и дополнения, внесенные в Закон “Об информации, информатизации и защите информации”, становится очевидно, что их авторы частично взяли за основу упомянутый законопроект.

В этой связи интересно обратить внимание на то, какими из нововведений, предусматривавшихся данным законопроектом, законодатель все-таки **пренебрег**:

- 1) включение в перечень основных принципов доступа к информации государственных органов **принципа «адказнасці за парушэнне права на доступ да інфармацыі дзяржаўных органаў»**;
- 2) ограничение срока, на который информация может быть отнесена к служебной информации ограниченного распространения **пятью годами** с возможностью его продления;
- 3) отнесение к числу государственных органов, доступ к информации которых регламентируется данным законом, **судов** (включая размещение информации на интернет-сайтах судов, в том числе тексты судебных постановлений);
- 4) обязательное размещение информации о дате, времени и месте проведения открытых заседаний коллегиальных государственных органов **не позднее, чем за десять календарных дней до дня заседания коллегиального органа**;
- 5) закрепление **необязательности объяснения причин необходимости получения той или иной информации** при обращении гражданина или

юридического лица за ее получением в государственные органы, за исключением информации, которая ранее предоставлялась этому лицу;

- б) **возможность предоставления информации, которая ранее предоставлялась заявителю, в случае приведения им мотивированных доказательств о необходимости ее повторного предоставления;**
- 7) **включение статьи “Адказ на зварот за атрыманнем інфармацыі дзяржаўных органаў”, предусматривающей порядок мотивированного ответа на запросы в случае отказа в предоставлении информации;**
- 8) **включение отдельной главы “Адказнасць за парушэнне парадку доступу да інфармацыі, якая знаходзіцца у дзяржаўных органах і арганізацыях”.**

Нам остается только сожалеть, что все перечисленные выше новации остались только на бумаге, и догадываться, почему это произошло. Хотя статья 7 Закона «Об информации, информатизации и защите информации» предусматривает, что государственное регулирование в области информации, информатизации и защиты информации включает обеспечение выполнения обязательств по международным договорам Республики Беларусь, законодатель не пошел по пути следования международным стандартам права на доступ к информации, не принял во внимание российский опыт, воплощенный в Федеральном Законе «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и даже отказался от использования отечественных наработок.