

ПРАВО НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ, ПРЕДСТАВЛЯЮЩЕЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ ИНТЕРЕС, ПОД УГРОЗОЙ

17 июня 2020 года, Коллегия по гражданским, коммерческим и административным делам Высшей судебной палаты (ВСП) вынесла [решение](#), которое может оказать существенное влияние на осуществление и требование права на доступ к официальной информации (*представляющей общественный интерес*).

В первую очередь, следует уточнить, что вступление в силу [Административного кодекса](#) от 19.07.2018 года породило ряд вопросов относительно применения его положений к процедурам осуществления и требования права на доступ к информации. Дело в том, что в законодательстве уже имелся специальный нормативный акт – [Закон о доступе к информации](#), который регулировал и продолжает регулировать правовые отношения, связанные с процессом обеспечения и осуществления конституционного права на доступ к информации, представляющей общественный интерес, а также способы защиты этого права.

Административные и судебные практики, которые сформировались к настоящему времени после вступления в силу Административного кодекса, отражают применение, в зависимости от характера поставщика информации, как положений Административного кодекса, так и Закона о доступе к информации (*специального закона*).

В противоречие этим практикам, в недавно принятом решении Высшая судебная палата заявила, что Закон о доступе к информации **вышел из употребления**, причем этот произвольный вывод суда кассационной инстанции явно лишен юридического и фактического основания. Кроме того, толкование и применение правовых принципов и положений судом вызывает многочисленные правовые споры относительно последующего регулирования процесса осуществления и требования права на доступ к информации.

Констатируя «устаревание» Закона, суд опирался на следующие соображения: *«хотя (закон) не отменен и его срок не истек, (он) более не применяется в связи с изменением условий, которые первоначально требовали его принятия»*.

В то же время суд кассационной инстанции ошибочно постановил, что *«законодатель прямо не отменил Закон о доступе к информации № 982 от 2000 г., но он стал неприменимым после вступления в силу Административного кодекса 1 апреля 2019 г., что является одним из случаев прекращения действия закона, предусмотренных в ст. 74 ч. (1) лит. е) Закона о нормативных актах № 100 от 22 декабря 2017 г.»*.

Необоснованность этих выводов и ошибочное применение теории устаревания в случае Закона о доступе к информации могут быть продемонстрированы как путем анализа принципов права в отношении действия закона во времени, так и путем рассмотрения практики Конституционного суда по части оценки устаревания нормативных актов.

[Закон о нормативных актах](#), на который ссылается Коллегия ВСП, предусматривает в ст. 74 ч. (1) лит. е), что нормативные акты прекращают свое действие, если они устарели.

В этой связи следует отметить, что в одном из [решений](#) Конституционного суда (КС) было указано, что устаревание закона подразумевает, с одной стороны, отсутствие его длительного и постоянного применения, а с другой стороны, существование противоположной практики в сообществе. По сути, теория устаревания является воплощением идеи о том, что право должно развиваться с изменением социальных реалий.

Если проанализировать то, что постановила ВСП, с точки зрения критериев установления устаревшего характера закона (*критериев, определенных Конституционным судом*), а также путем сопоставления конкретных дел, на которые ссылается КС, можно с уверенностью сделать вывод, что суд кассационной инстанции дал неверное толкование как положений Закона о нормативных актах, так и теории устаревания.

Исходя из текущей административной практики и национальной юриспруденции, ясно, что Закон о доступе к информации отражает текущие правовые реалии и должен обладать силой, первоначально предусмотренной для него законодателем. Более того, в силу длительного и постоянного применения положений упомянутого закона, а также отсутствия противоположной практики в этом отношении, можно однозначно заявить, что в настоящее время устаревание Закона о доступе к информации не может быть предметом выводов ВСП.

Более того, попытка суда кассационной инстанции оправдать «неприменимость» закона в свете концепции «воли законодательного органа» также неуместна. На момент принятия Административного кодекса Парламент однозначно отменил два нормативных акта ([Закон о подаче петиций](#) и [Закон об административном суде](#)), которые стали неприменимыми. В то же время Закон о доступе к информации остался без изменений, что указывает на то, что законодатель посчитал его применимым и после принятия Административного кодекса.

В то же время, в отличие от положений Кодекса конституционной юрисдикции, риторика о возможности суда осуществлять – даже если он является верховным судом – полномочия в сфере конституционного права, объявлять определенные законы неприменимыми (устаревшими), вызывает некоторый скептицизм и настороженность.

Кроме того, следует отметить, что идеи, упомянутые в выводах суда кассационной инстанции, могут привести к ошибочной судебной практике, ведь Высшая судебная палата является верховным судом, который обеспечивает правильное и единообразное применение законодательства, а принятые им решения служат ориентирами для единообразия в национальной судебной практике.

Таким образом, решение Коллегии Высшей судебной палаты может определить исключительное применение – в спорах, касающихся доступа к официальной информации, – положений Административного кодекса по аналогичным делам, переданным в суды первой, апелляционной и кассационной инстанций.

Хотя Административный кодекс устанавливает механизм, состоящий из процедурных правил, которые могут обеспечить регулирование процедур реализации права на доступ к информации, он не содержит материальных правил, которые включают права и гарантии, аналогичные тем, которые предусмотрены Законом о доступе к информации. По сути, заявители, в отсутствие достаточных правовых рамок, будут лишены возможности основывать свои иски на материально-правовых нормах, которые оправдывали бы осуществление их права на доступ к информации, представляющей общественный интерес.

В то же время, следует подчеркнуть, что неприменимость Закона о доступе к информации приведет к невозможности подачи заявителями запросов к поставщикам информации, которые не являются государственными учреждениями/органами власти. В частности, физические и юридические лица, которые согласно закону или договору с государственным органом или учреждением наделены полномочиями предоставлять государственные услуги и собирать, выбирать, обладать, хранить официальную информацию, могут не быть обязанными

предоставлять информацию в соответствии с Административным кодексом, поскольку он регулирует исключительно административные отношения, возникшие в процессе осуществления административной деятельности.

Помимо вопросов, изложенных выше, существует неопределенность в отношении применения правовых норм в случае нарушения законодательства о доступе к информации (статья 71 [Кодекса о правонарушениях](#)). Или, другими словами, *как будут применяться санкции за нарушение определенных положений, если они были объявлены устаревшими и неприменимыми?*

Повышение степени применения права на доступ к информации и устранение многочисленных барьеров в осуществлении этого права является стремлением демократических обществ, которые создали тенденцию регулирования отношений, связанных с правом на доступ к информации, посредством специальных законов. Это связано с необходимостью принятия специального нормативного акта, который бы устанавливал достаточные, эффективные, четкие и предсказуемые гарантии для обеспечения более быстрого доступа к информации, представляющей общественный интерес.

Следует отметить, что и ранее, при применении Закона о доступе к информации, заявители сталкивались с различными трудностями и препятствиями при осуществлении права на доступ к информации. Однако выводы Коллегии ВСП относительно устаревания упомянутого закона еще более усложнят ситуацию, приводя к последствиям и ограничивая право на доступ к информации, представляющей общественный интерес.

В контексте вышеизложенного, опасность ограничения права на доступ к информации очевидна. В ближайшее время остается только следить за правоприменительной практикой и за тем, как национальные суды реагируют на выводы Высшей судебной палаты. Не вызывает сомнений то, что выводы Коллегии ВСП могут создать серьезное препятствие для осуществления, применения и защиты права на доступ к информации, гарантированного всем гражданам правового государства, которое стремится к идеалам развитой демократии.

Кристина Дурня

юрист Центра независимой журналистики
