

# РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОСТУПА ГРАЖДАН К ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ

## КРУГЛЫЙ СТОЛ

### "ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ КАК ПРЕДМЕТ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА"

**Виктор Копылов,**  
заведующий кафедрой "Правовой информатики" Московской государственной  
юридической академии

#### **Необходимо от разработки отдельных законов переходить к созданию информационного кодекса**

Сегодня обсуждается проект Федерального закона "О праве на доступ к информации". И это уже хорошо. Ведь первоначально разрабатывался проект закона с названием "О праве на информацию". И у него была сложная судьба. Менялись авторы и организации – разработчики проекта, формировались разные его редакции, но в итоге такой закон так и не увидел свет. И это не случайно, поскольку с таким наименованием он в принципе не мог быть создан. Ведь "право на информацию" по сути дела включает в себя все общественные отношения, существующие по поводу информации в информационной сфере, которые сегодня регулируются не одним, а многими действующими нормативными правовыми актами. Право на информацию – это даже не набор институтов, а совокупность отраслей права. Хорошо, что разработчики данного проекта, вероятно, это поняли и поменяли название проекта и, естественно, его содержание.

Давайте попытаемся определить, что же понимается под "правом на информацию". И что такое информационные права? Содержание права на информацию определено двумя актами. Первый – Всеобщая декларация прав человека, провозглашенная генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, где содержание права на информацию определено как "право искать, получать, передавать и распространять информацию". Второй – Конституция РФ. Часть 4 статьи 29 Конституции РФ гласит: "Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом". Вот это и есть исчерпывающий объем прав, или содержание права на информацию.

Обсуждаемый сегодня проект рассматривает вопросы доступа к информации. То есть речь идет о той части этих информационных прав, которые касаются права свободно искать и получать информацию. Вот, как мне представляется, должно выглядеть содержание этого закона.

Однако даже реализация конституционного права свободно искать и получать информацию – слишком широкая сфера для одного федерального закона. Ее надо сужать. Здесь уже говорили о том, что, например, архивный закон реализует наряду с другими отношениями и право на поиск и получение архивных документов. Библиотечный закон – право на поиск и получение документов библиотечного фонда и т.д. Можно продолжить перечисление нормативных правовых актов, в которых реализуются права на поиск и получение информации определенного вида. Где же сегодня "дырка" в законодательстве о реализации права на поиск и получение информации? На мой взгляд, она находится там, где необходимо реализовать право каждого искать и получать информацию о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Именно такой институт нужно реализовать в проекте рассматриваемого федерального закона. Владимир Борисович Исаков в своем выступлении обратил внимание на наличие в составе проекта элементов второго

института – открытости органов государственной власти. Мне кажется, что эти элементы только утяжеляют проект и их следовало бы убрать. Проект станет только лучше, качественнее. Это первое.

Второе. К сожалению, менталитет российских законопостроителей таков, что группа специалистов, разрабатывающая проект закона, пытается сделать совершенно новый закон без оглядки на действующее законодательство в рассматриваемой сфере. Разрабатывая проект Федерального закона "О праве на доступ к информации", необходимо учитывать нормы действующих законов и четко себе представлять, как вписывается данный проект в действующее законодательство и надо ли вносить какие-то изменения в действующие нормы в связи с принятием этого проекта. Это придется делать все равно и чем раньше, тем лучше для проекта и действующего законодательства.

Но смотрите, что получается по поводу предоставления информации гражданам. Я сейчас зачитаю часть 2 статьи 24 Конституции РФ: "Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом". Это, по сути дела, прямая норма, что казалось бы еще нужно? Я как потребитель информации в случае необходимости должен взять Конституцию и идти в соответствующий орган государственной власти или местного самоуправления за информацией, затрагивающей мои права и свободы. Чего не хватает для осуществления такого права? Механизма его реализации, который, прежде всего, устанавливал бы порядок обращения и получения информации, обязывал бы соответствующих лиц выдать мне информацию и предусматривал ответственность этих лиц при неисполнении ими своих обязанностей. Именно это и должно найти отражение в проекте закона. То есть необходимо развернуть содержание выражения "непосредственно затрагивающие его права и свободы". Следует отметить, что в Федеральном законе "Об информации, информатизации, защите информации" частично это сделано. Надо двигаться дальше и в рассматриваемом проекте закона.

Следующий вопрос – термины и определения, используемые в проекте федерального закона. Мне кажется, не очень удачно определены понятия "документ" и "официальный документ" (статья 2 проекта – "Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе"). Смотрите, что получается. Документ – это информация. И дальше: действие закона распространяется на отношения, связанные с доступом к информации, содержащейся в официальных документах. Документ – это информация, информация – это официальный документ. Заиклилось все. Есть же определение понятия информации в Законе "Об информации, информатизации и защите информации" (ст. 2): "информация – сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления". Ну, не нравится закон, возьмите словарь Ожегова. Там же четко определена информация. "Информация – это: а) сведения о ком или о чем-либо; б) сообщение, уведомляющее о положении дел." Первая составляющая – это информация в виде сведений и данных. Вторая составляющая – это СМИ. Термин "официальный документ" определен в Законе "Об авторском праве". Давайте применять устоявшуюся терминологию и двигаться дальше.

Теперь о статье 3 проекта – "Законодательство о праве на доступ к информации". Как авторы его определяют? Вы внимательно вчитайтесь. Я понимаю, у разработчиков глаза как бы уже замыливаются от многократного прочтения текста проекта. Из этого определения получается, что законодательство о праве на доступ к информации состоит из Конституции РФ, общепризнанных принципов и норм международного права вообще и всех видов актов по их иерархии. Получается, что законодательство о праве на доступ к информации – это вообще все существующее законодательство

(отечественное и зарубежное).

В своем выступлении я не хочу останавливаться на частностях. Если нужно, можно просто отдельно в рабочем порядке посидеть и обсудить частные замечания. Но еще раз хочу сказать, что нужен закон, который бы назывался "О праве на поиск и получение или на доступ граждан к информации органов государственной власти и местного самоуправления". И все. Больше ничего сюда не надо вводить. Замечательный будет закон и очень нужный.

Еще на одном вопросе хотелось бы остановиться. В выступлениях говорилось о проблемах собственности в связи с информацией. Сегодня это актуальнейшая и важнейшая проблема на пути формирования информационного права и правового регулирования информационных отношений. Мы в Московской государственной юридической академии разработали некоторую модель информационной собственности. Кто не разделяет этого понятия, возьмите его в кавычки. Но суть заключается в том, что раз право на информацию включает в себя в том числе и право на производство информации, то законодательство об интеллектуальной собственности (об авторском праве, о патентном праве, о ноу-хау) в первую очередь регулирует отношения по поводу производства информации. И СМИ – это тоже производство информации. Создание баз и банков данных самого разнообразного назначения – тоже производство информации. И все эти процессы как бы объединяются через уникальный объект – информацию. Следовательно, необходимо исследовать информацию как объект правоотношений, изучать информационные процессы, выявлять принципы и методы правового регулирования этих отношений, специфика которых определяется именно информацией. А на первом месте стоят отношения по поводу признания информации своей собственной, то есть отношения информационной собственности.

На наш взгляд, отношения информационной собственности, возникающие при создании, передаче и распространении информации в виде научного, литературного и т.п. текстового произведения, то есть произведения, суть которого лежит не в его форме, а в содержании, должны базироваться на совместном действии трех институтов. Первый институт – авторского права, который в данном случае защищает только форму и приоритет создания некоторого содержания. Я создал и провозгласил: это мое. А что там внутри, каково это содержание – пока не важно. Второй институт – вещной собственности. Он действует, когда я создаю, покупаю, продаю, дарю, совершаю иные аналогичные действия по поводу конкретного экземпляра информационного объекта – объекта, содержащего информацию. Это может быть документ с информацией, дискета с информацией, база или банк данных на конкретном носителе и т.п. Однако этот институт может применяться к информационным объектам только при четком установлении правил использования информации, содержащейся в этом объекте, при его использовании и отчуждении. И третий институт, который здесь необходим, это институт автороководческой экспертизы. Он должен действовать в том случае, когда в суде возникают споры по поводу авторства на содержание текстового произведения.

И, наконец, последнее. Уже созрел вопрос о необходимости создания Информационного кодекса. Во Франции есть Кодекс об интеллектуальной собственности. У нас вопросы интеллектуальной собственности сосредоточены целиком в Гражданском кодексе. На наш взгляд, ей там тесно, да и не место. ГК РФ – это царство вещной собственности, пускай таким и остается. Интеллектуальная собственность тяготеет к Информационному кодексу – царству информационной собственности. Интеллектуальную собственность надо бы "вынуть" из ГК РФ, добавить к ней все, что у нас есть сейчас в информационном законодательстве, кодифицировав акты этого законодательства. Пора начинать работать над Информационным кодексом,

который бы действительно объединил в себе все эти составляющие.