

РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОСТУПА ГРАЖДАН К ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ

КРУГЛЫЙ СТОЛ "ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ: СИТУАЦИЯ И ТЕНДЕНЦИИ"

Светлана Кулакова,
руководитель Центра правового консалтинга Кисловодского института экономики и
права (г. Кисловодск)

Опыт Кисловодского института экономики и права по развитию эффективных механизмов распространения нормативно–правовой информации

Мне хотелось бы привлечь ваше внимание к одному узловому, на мой взгляд, моменту, который если и был здесь освещен, то весьма бегло. Я хотела бы сказать о взаимосвязи и взаимодействии информационного законодательства, архивного законодательства и защиты права на частную жизнь.

В законопроекте, который мы сегодня обсуждаем, содержатся такие важные понятия, как "официальный документ", "информация, содержащаяся в официальных документах", "конфиденциальная информация" и т. д. Но дело в том, что, на мой взгляд, эти понятия недостаточно раскрыты. Что такое официальная информация? В сущности, если мы говорим об официальной информации, если не ставить вопрос о том, что это только правительственная информация, тогда получается, что мы не можем иметь право на доступ к информации от Государственной Думы, от Президента, других государственных органов. Речь идет о более широком понимании правительственной информации – информации публичного характера.

Но как найти ту грань, которая отделяет информацию публичного характера от информации частного характера? В законодательстве эта грань не проводится. Например, в статье 5 обсуждаемого закона речь идет об информации о состоянии и здоровье лиц, отнесенных законодательством РФ к категории высших должностных лиц Российской Федерации. Юристы будут утверждать, что это является информацией частного характера о частной жизни президента или другого высшего должностного лица. Но ее можно интерпретировать и как официальную информацию или информацию публичного характера. Четкой границы тут нет.

Далее. В статье 14 законопроекта говорится, что право на доступ к информации ограничивается правом на частную жизнь другого лица, что нельзя распространять какие–то сведения частного характера о жизни лица (и, в частности, персональные данные). Но что такое персональные данные не раскрывается. В то время, как это следовало раскрыть.

Я объясню, почему я так подробно на этом останавливаюсь. Дело в том, что и существующее информационное законодательство, и предлагаемый законопроект никак не связаны с существующим действующим архивным законодательством. Несмотря на то, что это необходимо, поскольку документы, содержащиеся в архивах, – это также официальные документы. Если говорить о государственном архиве, государственной его части, архивы содержат документы, которые касаются как частной жизни лиц, которые осуществляют публичные функции, так и официальные документы.

Архивное законодательства состоит из "Основ законодательства Российской Федерации об архивном фонде", а также актов исполнительной власти, например, "Положения о федеральной архивной службе Российской Федерации". Таким образом, государство в лице исполнительной власти полностью регулирует порядок хранения

документов, устанавливает условия доступа к ним, сроки засекречивания и рассекречивания документов.

В соответствии с "Основами законодательства РФ об архивном фонде", "Положением о Федеральной архивной службе" весь архивный фонд состоит из государственной и негосударственной частей, то есть собственником архива может быть как государство, так и общественные и религиозные организации, частные лица. Ст. 20 "Основ законодательства..." устанавливает, что порядок и условия пользования архивными документами определяются самим собственником. Условия пользования документами из государственных архивов определяются Государственной архивной службой. Общественные, религиозные организации и частные лица самостоятельно определяют эти условия.

Наибольший интерес представляют положения о засекречивании и рассекречивании документов. Законодательством устанавливается срок в 30 лет для хранения документов, содержащих государственную или иную охраняемую законом тайну, если иное не установлено законодательством (ч. 6 ст. 20 "Основ..."). Из этого можно сделать вывод, что каким-то другим законодательным актом может быть установлен и больший срок для хранения документов, содержащих тайну. Более того, по отдельным документам этот срок может быть увеличен высшим законодательным органом (в "Основах..." указано: "Президиумом Верховного Совета РФ" – ч. 7 ст. 20) по представлению Государственной архивной службы. Некоторые документы могут быть рассекречены до истечения 30-летнего срока Государственной архивной службой совместно с соответствующими центральными органами исполнительной власти.

Использование архивных документов, содержащих сведения о личной жизни граждан (об их здоровье, семейных и интимных отношениях, имущественном положении), а также создающих угрозу для их жизни и безопасности жилища, оговаривается особо. Документы, содержащие такого рода информацию, закрыты на 75 (!) лет. Доступ к документам может быть открыт только для самого гражданина и после смерти для его/ее наследников. Порядок реализации этого принципа особенно существенен для данного контекста.

Принцип защиты права на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны имеет необыкновенно широкое распространение в России, где еще совсем недавно понятие частной жизни не существовало как таковое. На практике же, действительно, защитить право на частную жизнь (если речь не идет о клевете – защите чести и достоинства) чрезвычайно сложно. Необходимость защиты сведений, относящихся к частной жизни людей (о здоровье, семейных и интимных отношениях, имущественном положении, обстоятельствах рождения, усыновления, развода, вступления в брак и т. д.), не вызывает сомнений. Однако где же проходит грань, отделяющая частную жизнь человека от "нечастной"? Законодательство не дает ответа.

Например, Закон РФ "Об информации, информатизации и защите информации" (принятый Государственной Думой 25 января 1995 г.) не расшифровывает понятие "конфиденциальная информация", обозначая лишь, что это "документированная информация, доступ к которой ограничивается в соответствии с законодательством Российской Федерации" (ст. 2). Доступ к конфиденциальной информации ограничен (ч. 2 ст. 10). Между тем, Закон "Об информации...", развивая конституционное положение ч. 2 ст. 23, говорит о том, что "не допускаются сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни, а равно информации, нарушающей личную тайну, семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений физического лица без его согласия, кроме как на основании судебного решения" (ч. 1 ст. 11), не раскрывая понятие личной и семейной тайны.

Сфера частной жизни, ее защита становится центральной во взаимоотношениях между человеком и государством. Однако в России отсутствует правовая концепция частной жизни, ее защиты, ограничений, возможностей обоснованного вмешательства, поэтому всяк толкует это понятие по своему разумению. Вот один из наиболее примечательных примеров, имеющий непосредственное отношение к архивному законодательству.

Российский центр хранения и изучения документов новейшей истории (название вполне невинное, если не знать, что за этим скрывается бывший Центральный партийный архив) имеет Временный регламент, являющийся совершенно внутренним документом. В нем дается определение, что такое информация, которая относится к тайне личной жизни. Речь идет о том, что ограничивается право на доступ к информации. В частности, говорится о том, что в понятие информации, относящейся к личной жизни, включаются сведения о здоровье, имущественном, социальном положении, семейных и интимных связях, а также сведения об участии граждан в действиях государственных следственных органов или близких по характеру действий руководящих и контрольных органов КПСС и Коминтерна в качестве обвиняемых, свидетелей, информаторов и тому подобное; о рассматривавшихся персонально делах морально–этического характера, делах по обвинению в упушениях и злоупотреблениях служебной деятельностью, другая информация. Использование подобной информации без согласия заинтересованных лиц может нанести ущерб чести и достоинству граждан. В сущности, речь идет об информации, которая содержится в документах о лицах, которые осуществляли публичные функции в то или иное время.

Я отнюдь не призываю раскрывать имена этих лиц. Однако мы видим, что понятие тайны личной жизни трактуется чрезвычайно широко. И в Законе "Об информации, информатизации и защите информации" также не приводится определение конфиденциальной информации. Таким образом, информация публичного характера, переводится в разряд конфиденциальной информации и становится либо закрытой информацией, либо информацией с закрытым доступом. Более того, эта информация закрывается на 75 лет и распоряжаются ею те люди, которые упоминаются в этих документах, или их родственники и наследники. При этом, несмотря на то, что эти люди распоряжаются информацией о себе, казалось бы, в полном соответствии с Конституцией, тем не менее, собственником этих архивов, этих документов (это не мемуары, не письма, не дневники – то есть это не личные документы этих людей), собственником информации в соответствии с законом "Об информации, информатизации и защите информации" является государство, Государственная архивная служба. Тем не менее, почему–то не Государственная архивная служба устанавливает правила игры. В данном случае ею распоряжаются те, кто заинтересован в сохранении и охране этой информации.

Поэтому, на мой взгляд, необходимо дать более развернутое определение понятия "конфиденциальная информация", когда речь идет о тайне личной жизни, о персональных данных. Потому что, скажем, личное дело, которое заводится, когда человек поступает на работу, – это персональные данные или нет? Например, в соответствии с названным Временным регламентом эта информация переходит в разряд информации, которая относится к тайне личной жизни. Поэтому необходимо хоть как–то разграничить отдельные виды информации. Я понимаю, что это очень трудная задача. Тем не менее, этого не хватает в законопроекте.

Кроме того, на мой взгляд, законопроект должен быть связан с архивным законодательством, потому что как раз вот такими временными регламентами можно ограничить право на доступ к информации. Необходима связь информационного и архивного законодательства. На мой взгляд, нужно ввести положение о порядке хранения и доступа к архивам. Вновь возникает вопрос: к какой категории относится та

или иная информация? Кто ею будет распоряжаться? Например, Временный регламент, о котором я так много говорю, запрещает доступ к такого рода информации лицам, которые занимаются научной и художественной деятельностью. Правом доступа к ней обладают только органы и лица, которые занимаются оперативно-розыскной деятельностью в соответствии с Законом "Об оперативно-розыскной деятельности". Таким образом, получается, что если в суде рассматривается гражданское дело, то суд (вообще парадоксальная ситуация) не может получить эти документы. Кстати, на практике такие случаи уже бывали.

Поскольку я затронула вопрос о правах собственника, и Закон "Об информации..." говорит о собственнике информации, о владельце информации, то мне кажется, что, поскольку речь идет в данном законопроекте об условиях права доступа к информации, о средствах реализации этого права, то, возможно, необходимо определить более четко права собственника и владельца информации. Достоинством рассматриваемого законопроекта является то, что он устанавливает общие условия доступа. Тем не менее, наверное, именно в связи с этим, необходимо более четко определить права собственника или владельца информации.

Я думаю, что можно много еще говорить об этом законопроекте. Я просто не хочу сейчас вдаваться в частности. Просто мне хотелось обратить внимание на проблему, которую практически не поднимают, когда говорят об информационном законодательстве.